



**UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**CARRERA DE DERECHO**

**La participación ciudadana a través de los mecanismos de  
democracia directa en los procesos de reforma constitucional en la  
legislación ecuatoriana**

**Tesis previa a la obtención del Título de:**

**ABOGADA**

**AUTORA: Mosquera Hidalgo Paulina Del Consuelo**

**E-mail: paulymosquerah@yahoo.es**

**TUTOR: Dr. García Falconí José**

**Enero, 2014**

**Quito**

## **DEDICATORIA**

A Dios, por ser la guía de mi existencia  
a mi padre, por ser fuente de inspiración,  
a mi madre, por ser mi ejemplo de fortaleza, y  
a mi pequeña Tarhy, por devolver la alegría a mis días.

**Paulina Mosquera H.**

## **AGRADECIMIENTOS**

Un reconocimiento especial a mis maestros de la Carrera de Derecho, que durante los cinco años de estudio me brindaron con generosidad todo su conocimiento y experiencia. A ellos un eterno gracias por ser el ejemplo de profesionales de excelencia.

Mi sincera gratitud al Dr. José García Falconí, tutor en el desarrollo de la presente investigación. Sus enseñanzas, paciencia y consejos contribuyeron sin lugar a duda al culmen de mi trabajo. El haber contado con la guía de un jurista de amplia trayectoria y de inagotable humildad significó un gran impulso para alcanzar la meta propuesta.

Agradezco igualmente a mis compañeros de trabajo por la colaboración, comprensión e interés por ver realizado mi proyecto.

Finalmente, mi gratitud a todos aquellos que mantuvieron su fe en mí, recordándome que las vicisitudes de la vida son las oportunidades que se presentan para crecer. Gracias a mi mami, hermanos, tía Olimpia y amigos, por ser los pacientes espectadores de este sueño que ahora se cristaliza.

Paulina Del Consuelo Mosquera Hidalgo

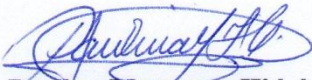
## DECLARATORIA DE ORIGINALIDAD

Quito, 01 de agosto de 2013

Yo, PAULINA DEL CONSUELO MOSQUERA HIDALGO, autora de la investigación, con cédula de ciudadanía No 1715814693, libre y voluntariamente DECLARO, que el trabajo de Grado titulado: “LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN LOS PROCESOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA” Es de mi plena autoría, original y no constituye plagio o copia alguna, constituyéndose en documento único, como mandan los principios de la investigación científica, de ser comprobado lo contrario me someto a las disposiciones legales pertinentes.

Es todo cuanto puedo decir en honor a la verdad.

Atentamente,



**Paulina Mosquera Hidalgo**

C.I. 1715814693

Correo: paulymosquerah@yahoo.es

## AUTORIZACIÓN DE LA AUTORÍA INTELECTUAL

Yo, **Paulina Del Consuelo Mosquera Hidalgo**, en calidad de autora de la tesis realizada sobre **“La participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa en los procesos de reforma constitucional en la legislación ecuatoriana”** por la presente autorizo a la UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR hacer uso de todos los contenidos que me pertenecen o parte de los que contienen esta obra, con fines estrictamente académicos o de investigación.

Los derechos que como autora me corresponden, con excepción de la presente autorización, seguirán vigentes a mi favor, de conformidad con lo establecido en los artículos 5, 6, 8; 19 y demás pertinentes de la Ley de Propiedad Intelectual y su Reglamento.

Quito, 01 de agosto de 2013

FIRMA



CC.: 1715814693



## APROBACIÓN DEL TUTOR DE TESIS

Quito, 02 de enero de 2014

Señor Doctor,  
Walter Martínez Vela,  
DECANO  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA,  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES,  
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR.

Presente.-


De mi consideración:

Luego de saludarle, me es grato informar que durante el lapso de un año aproximadamente he dirigido la tesis previa a la obtención del título de Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República, de autoría de la señorita Paulina del Consuelo Mosquera Hidalgo, sobre el tema: "LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN LOS PROCESOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA"; la misma que cumple con los requisitos legales y reglamentarios que exige la Facultad, que usted tan acertadamente dirige.

Debo dejar constancia, que se trata de una tesis en la que se hace una reseña histórica muy interesante, que va a servir como guía jurídica, sobre el tema de la participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa en nuestro ordenamiento jurídico, pues expresa el deseo de la autora de señalar o especificar las autorías en un mundo contemporáneo en el que la propiedad tiende a diluirse por la aparición de la internet y un flujo interminable de la información a la mano, lo cual está facilitando el saber y la erudición, que tienen actualmente los compañeros estudiantes de la Facultad, que sin duda ha facilitado el desarrollo de la presente tesis de abogacía, pues se ha utilizado el internet como un recurso importantísimo para la redacción de la misma, y así consta en la parte correspondiente de la bibliografía.

En tal virtud solicito que se sirva designar el Tribunal Calificador de la mencionada tesis de Abogacía.

Atentamente,

  
Dr. José García Falconi  
DOCENTE

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA



RECIBIDO

2014-01-03  
P

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

	Pág.
DEDICATORIA .....	ii
AGRADECIMIENTOS .....	iii
DECLARATORIA DE ORIGINALIDAD .....	iv
AUTORIZACIÓN DE LA AUTORÍA INTELECTUAL.....	v
APROBACIÓN DEL TUTOR DE TESIS .....	vi
ÍNDICE DE CONTENIDOS .....	vii
ÍNDICE DE ANEXOS .....	xii
ÍNDICE DE TABLAS .....	xiii
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	xv
RESUMEN EJECUTIVO .....	xvi
ABSTRACS .....	xvii
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I. EL PROBLEMA .....	4
1.1 Planteamiento del problema .....	4
1.1.1 Ubicación del problema en un contexto socio-cultural .....	4
1.1.2 Delimitación del problema .....	6
1.1.3 Formulación del problema .....	6
1.2 Objetivos .....	7
1.2.1 Objetivo General .....	7
1.2.2 Objetivos Específicos .....	7
1.3 Justificación.....	8
CAPÍTULO II. ENFOQUE HISTÓRICO DE LA DEMOCRACIA .....	10
2.1 Estudio de la Democracia en la Edad Antigua .....	10
2.1.1 Antecedentes que dieron paso a la Democracia en Atenas .....	10
2.1.2 Participación popular en la República Romana.....	14
2.1.3 Análisis de la participación del pueblo en la Edad Antigua .....	17
2.2 Aporte de las ciudades-república italianas en la Edad Media .....	18
2.2.1 El pensamiento republicano .....	18

2.3	Estado Moderno y Democracia .....	20
2.3.1	Aportes del pensamiento liberal al desarrollo de la Democracia .....	21
2.4	El surgimiento del sistema Democrático en el Ecuador .....	23
2.4.1	La Revolución Quiteña.....	24
2.4.2	La independencia y el pensamiento del Libertador Simón Bolívar .....	26
2.4.3	Origen del Estado ecuatoriano. Rasgos democráticos en la Carta Política de 1830.....	27
CAPÍTULO III. ENFOQUE TEÓRICO DE LA DEMOCRACIA .....		29
3.1	Clasificación de la Democracia.....	29
3.1.1	Democracia Representativa.....	29
3.1.2	Democracia Directa.....	33
3.1.3	Democracia Participativa .....	40
3.2	El significado de la Democracia en la actualidad.....	42
CAPÍTULO IV. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, DIRECTA Y COMUNITARIA EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA.....		43
4.1	Definición de Ciudadanía.....	43
4.2	El derecho a la participación en la Constitución de la República de 2008.....	45
4.2.1	El derecho de participación vinculada a la demanda de derechos.....	45
4.2.2	El derecho de participación en el ámbito político .....	46
4.3	Criterios para poder evaluar un mecanismo de participación ciudadana .....	47
4.4	Participación Ciudadana: ventajas y cuestionamientos .....	48
4.5	Mecanismos de Participación Ciudadana.....	49
4.5.1	En la Democracia Representativa.....	49
4.5.2	En la Democracia Directa.....	52
4.5.3	Otras formas de Participación Ciudadana .....	64
4.6	Relación entre Participación Ciudadana y Representación .....	68
CAPÍTULO V. PROCEDIMIENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA.....		70
5.1	El Poder Constituyente.....	70
5.1.1	Definición.....	70
5.1.2	Clases .....	70
5.2	La Reforma Constitucional .....	71
5.2.1	Constitucionalización del poder constituyente derivado –procedimientos- .....	72



5.3	Estudio comparativo de los procedimientos formales de reforma constitucional en América del Sur .....	73
5.3.1	El poder constituyente atribuido al pueblo.....	74
5.3.2	El poder constituyente atribuido a los órganos del Estado.....	79
5.3.3	La revisión constitucional a cargo de una Asamblea o Convención Constituyente.....	80
5.3.4	Límites al Poder Constituyente .....	82
5.3.5	Los límites derivados del funcionamiento de los órganos constituidos del Estado.....	84
CAPÍTULO VI. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL ECUADOR .....		86
6.1	La iniciativa en los procedimientos de Reforma Constitucional.....	87
6.2	Revisión constitucional en la Legislación Ecuatoriana .....	87
6.2.1	Procedimientos formales .....	87
6.2.2	Procesos no formales de reforma constitucional .....	93
6.3	Límites al Poder Constituyente. Caso Ecuador .....	94
6.3.1	Los límites adjetivos constitucionales .....	94
6.3.2	Los límites derivados de las cláusulas pétreas .....	97
6.3.3	Los límites derivados del funcionamiento de los órganos constituidos del Estado.....	98
6.3.4	Los límites derivados de la existencia de circunstancias extraordinarias.....	98
6.3.5	Los límites temporales .....	98
CAPÍTULO VII. ANÁLISIS DE LAS CONSULTAS POPULARES TENDIENTES A LA REFORMA O CAMBIO DE CONSTITUCIÓN EN EL ECUADOR DESDE 1979.....		99
7.1	Referendo de 15 de enero de 1978 .....	102
7.1.1	Marco legal.....	102
7.1.2	Iniciativa.....	103
7.1.3	Cuerpo electoral .....	103
7.1.4	Cuestionario y Resultados.....	103
7.2	Plebiscito de 01 de junio de 1986.....	104
7.2.1	Marco legal.....	104
7.2.2	Iniciativa.....	104
7.2.3	Cuerpo electoral .....	104
7.2.4	Cuestionario y resultados .....	105
7.3	Plebiscito de 28 de agosto de 1994 .....	105

7.3.1	Marco legal.....	105
7.3.2	Iniciativa.....	105
7.3.3	Cuerpo electoral .....	105
7.3.4	Cuestionario y resultados .....	106
7.4	Plebiscito de 26 de noviembre de 1995.....	107
7.4.1	Marco legal.....	107
7.4.2	Iniciativa.....	107
7.4.3	Cuerpo electoral .....	107
7.4.4	Cuestionario y resultados .....	107
7.5	Plebiscito de 25 de mayo de 1997 .....	109
7.5.1	Marco legal.....	109
7.5.2	Iniciativa.....	109
7.5.3	Cuerpo electoral .....	109
7.5.4	Cuestionario y resultados .....	109
7.6	Plebiscito de 26 de noviembre de 2006.....	111
7.6.1	Marco legal.....	111
7.6.2	Iniciativa.....	111
7.6.3	Cuerpo electoral .....	111
7.6.4	Cuestionario y resultados .....	111
7.7	Plebiscito de 15 de abril de 2007.....	112
7.7.1	Marco legal.....	112
7.7.2	Iniciativa.....	112
7.7.3	Cuerpo electoral .....	112
7.7.4	Cuestionario y resultados .....	112
7.8	Referéndum de 28 de septiembre de 2008 .....	113
7.8.1	Marco legal.....	113
7.8.2	Iniciativa.....	113
7.8.3	Cuerpo electoral .....	113
7.8.4	Cuestionario y resultados .....	113
7.9	Referéndum y Consulta Popular de 07 de mayo 2011 .....	114
7.9.1	Marco legal.....	114
7.9.2	Iniciativa.....	114
7.9.3	Cuerpo electoral .....	114

7.9.4	Cuestionario y resultados .....	114
7.10	Reflexiones finales .....	117
CAPÍTULO VIII. INVESTIGACIÓN DE CAMPO.....		118
8.1	Diseño de la Investigación .....	118
8.2	Población y muestra .....	118
8.3	Operacionalización de las variables .....	121
8.3.1	Variable Independiente: Eficiencia de los procedimientos de revisión constitucional en la Constitución de la República del Ecuador.....	121
8.3.2	Variable dependiente: Demanda de participación ciudadana a través de los mecanismos de Democracia Directa. ....	121
8.4	Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos.....	122
8.5	Validez y confiabilidad de los instrumentos .....	122
8.6	Técnicas de Procesamiento y Análisis de Datos .....	123
8.7	Análisis e interpretación de resultados de la encuesta .....	123
8.8	Verificación de los objetivos y contrastación de las variables de la investigación .....	137
8.8.1	Verificación de los objetivos.....	137
8.8.2	Contrastación de las variables .....	139
8.9	Fundamentación jurídica para la propuesta de reforma legal.....	140
CAPÍTULO IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....		143
9.1	Conclusiones .....	143
9.2	Recomendaciones.....	145
9.2.1	Propuesta de reforma legal .....	146
BIBLIOGRAFÍA.....		149
BIBLIOGRAFÍA VIRTUAL .....		152
ANEXOS.....		154

## ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXOS	Página
1. Cuestionario-Investigación de campo .....	154

## ÍNDICE DE TABLAS

TABLAS	Página
1. Elementos Constitutivos de la Representación Política .....	32
2. Comparación entre Democracia Clásica y Democracia Directa .....	34
3. El papel del ciudadano y el político en la Democracia Representativa y Democracia Directa.....	39
4. Factores para el diseño de los procedimientos democrático directos .....	53
5. Plazos establecidos para el trámite de la Iniciativa Popular Normativa.....	55
6. Plazos establecidos para el trámite de Consulta Popular .....	59
7. Plazos establecidos para el trámite de Revocatoria del Mandato.....	62
8. Diferencias entre el Poder Constituyente Originario y Derivado.....	71
9. Resultado de la Consulta Popular realizada el 15 de enero de 1978.....	104
10. Resultado de la Consulta Popular realizada el 01 de junio de 1986.....	105
11. Resultado de la Consulta Popular realizada el 28 de agosto de 1994 .....	106
12. Resultado de la Consulta Popular realizada el 26 de noviembre de 1995.....	108
13. Resultado de la Consulta Popular realizada el 25 de mayo de 1997 .....	110
14. Resultados de la Consulta Popular del año 2006 .....	111
15. Resultado de la Consulta Popular realizada el 15 de abril de 2007.....	112
16. Resultado de la Consulta Popular realizada el 28 de septiembre de 2008 .....	113
17. Resultado del Referéndum realizado el 07 de mayo de 2011 .....	115
18. Resultado de la Consulta Popular realizada el 07 de mayo de 2011 .....	116
19. Población del área urbana de la Administración Zonal La Delicia, del Distrito Metropolitano de Quito/Indicador: Edad.....	119
20. Estratificación de la Muestra.....	120
21. Variable Independiente .....	121
22. Variable Dependiente.....	121
23. Ítem 1 .....	124
24. Ítem 2 .....	125
25. Ítem 3 .....	126
26. Ítem 4 .....	127

27. Ítem 5 .....	128
28. Ítem 6 .....	129
29. Ítem 7 .....	130
30. Ítem 8 .....	131
31. Ítem 9 .....	132
32. Ítem 10 .....	133
33. Ítem 11 .....	134
34. Ítem 12 .....	135
35. Ítem 13 .....	136



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICOS	Página
1. Ítem 1 .....	124
2. Ítem 2 .....	125
3. Ítem 3 .....	126
4. Ítem 4 .....	127
5. Ítem 5 .....	128
6. Ítem 6 .....	129
7. Ítem 7 .....	130
8. Ítem 8 .....	131
9. Ítem 9 .....	132
10. Ítem 10 .....	133
11. Ítem 11 .....	134
12. Ítem 12 .....	135
13. Ítem 13 .....	136

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El ordenamiento jurídico vigente abrió un campo de acción para la participación ciudadana en dos ámbitos específicos: la demanda de derechos y su incidencia en el ámbito de la política. Dentro de este último, cuentan como herramientas de acción los mecanismos de Democracia Directa, con normativa dirigida al empoderamiento del soberano, el pueblo. Este lineamiento surgió para contrarrestar la crisis institucional del país en la década de 1997-2007, época en la cual la demanda de movimientos organizados, en una primera instancia, y posteriormente de la convocatoria espontánea de la ciudadanía, encontró en la calle el escenario idóneo para plasmar su insatisfacción con el gobierno de turno, y el rechazo permanente hacia el sistema político-económico, de cuya construcción fue ajena. El proceso de reforma constitucional apoyado en mecanismos de Democracia Directa fue fundamental para la resolución del conflicto. Sin embargo al ser impulsados desde el Ejecutivo se mermó el significado de la figura. Por tanto se plantea el estudio de los factores de incidencia de la apropiación de estos mecanismos por la ciudadanía, en la concepción de la Carta Política.

### **Palabras clave:**

1. CIUDADANÍA
2. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA
3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA
4. REFORMA CONSTITUCIONAL
5. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA
6. ESTADO.

## **ABSTRACS**

Standing judicial regulation has opened a field of action for citizen participation in two specific areas: demanding of rights and its incidence in politics. Within the latter, direct democracy counts as an action mechanism, with regulation directed to empowering the sovereign, the people. This lineament arose to counteract the country's institutional crisis in the decade between 1997 and 2007, time in which the demand of organized movements, in first instance, and then the spontaneous citizens calls, found on the streets the ideal stage to state its dissatisfaction with the government in power and the permanent rejection of the political-economic system, of whose construction they were not a part of. The constitutional reform process, supported on Direct Democracy mechanisms, was fundamental in the resolution of the conflict. However, having been propelled by the Executive, the significance of the figure was diminished. For this reason, this study proposes the study of the incidence factors in citizens reclaiming ownership of these mechanisms as established in the constitution.

### **Keywords**

1. CITIZENS
2. DIRECT DEMOCRACY MECHANISMS
3. CITIZEN PARTICIPATION
4. CONSTITUCIONAL REFORM
5. CONSTITUTION OF THE REPUBLIC
6. STATE

# INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio del presente trabajo de investigación, es la incidencia de la participación ciudadana en la activación de mecanismos de Democracia Directa tendientes a impulsar reformas constitucionales.

A lo largo de nuestra historia constitucional se registran un total de veinte cuerpos legales. Gran parte de ellos creados previo el acontecimiento de profundas crisis institucionales, y pasando por alto el proceso previsto para su correspondiente reforma. Hasta antes del año de 1978, solamente la denominada Carta Negra de 1869 fue aprobada vía referéndum. La mayoría de Constituciones fueron por tanto concebidas bajo el seno de Asambleas Constituyentes coyunturales, integradas por miembros de cerrados grupos políticos y económicos que por larga data condujeron el destino del país. Es en el último período de vida democrática –desde 1979- que la ciudadanía se involucró en los procesos de reforma constitucional a través de los mecanismos de Democracia Directa, como única salida para aliviar tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como para retornar a la vía de la legalidad. Tal trascendencia adquirió la participación ciudadana que en la Constitución de la República vigente se la reconoce como un eje transversal de la política estatal. Y como tal incluida dentro del proceso de reforma constitucional.

En el Capítulo I se plasma el planteamiento, delimitación, ubicación geográfica e histórica del problema, el cual se resume en la frase: ¿En qué grado la eficiencia de los procesos de reforma y cambio de Constitución Política influye en la demanda de participación ciudadana mediante los mecanismos de Democracia Directa? Se incluye la formulación de los objetivos general y específicos y la correspondiente justificación.

Paso siguiente se realiza un estudio introductorio de la trascendencia de la participación popular. En el Capítulo II se aborda el análisis de los principales modelos históricos: la democracia ateniense y la república romana así como el aporte de las ciudades república de la Edad Media. De igual manera se plasma la doctrina política resultante de la creación del Estado Moderno para culminar con los antecedentes del nacimiento de la República del Ecuador. En tanto que el Capítulo III, cuenta con llevar a cabo un enfoque teórico de la Democracia. Se tratan ahí los planteamientos doctrinarios de lo que significa la Democracia Representativa, Directa y la Participativa, esta última como resultante de la combinación de las dos anteriores.

En el Capítulo IV, el interés se centra en analizar la participación ciudadana en la normativa constitucional. Los campos de acción que involucran a la incidencia popular y las formas previstas para su ejercicio dentro del reconocimiento de la interacción de una democracia representativa, directa y comunitaria.

Los dos capítulos siguientes, versan específicamente en el tema de la revisión constitucional. El Capítulo V, tuvo como fin realizar un estudio exploratorio y comparativo de los procesos de reforma constitucional constantes en el ordenamiento jurídico de países latinoamericanos. En el mismo se reconoció las distintas modalidades por las cuales la ciudadanía puede intervenir en este tópico, ya sea de manera directa o complementaria a la actividad del Órgano Legislativo o de una Asamblea Constituyente. Culmina con la clasificación de los límites previstos al poder constituyente. En el Capítulo VI, se adopta la metodología del precedente para realizar el análisis del proceso de reforma constitucional en el Ecuador. Se pone especial interés en la normativa relativa a la participación ciudadana en la iniciativa de mecanismos de Democracia Directa. Los requisitos para su tramitación, su involucramiento en el debate legislativo y las herramientas previstas para resguardar su ejercicio. De igual manera se abordan los límites al poder constituyente en nuestra legislación.

Los Capítulos VII y VIII, comprenden el espacio de investigación de campo. Se inicia con el análisis de los mecanismos de Democracia Directa relacionados con la reforma constitucional a lo largo de los últimos treinta y tres años de vigencia del último periodo democrático. Como puntos de convergencia se cuentan: a quién correspondió la iniciativa, la disposición legal invocada, los planteamientos formulados y los resultados obtenidos. En el Capítulo VIII, se define el diseño de la investigación. Se determina la población y muestra a considerar así como la construcción del instrumento aplicado. La información obtenida por la aplicación del cuestionario se procesa estadísticamente y se presenta a través de tablas y gráficos circulares. Se cuenta con incluir la interpretación y análisis de los resultados así como la verificación de los objetivos y la contrastación de las variables. Se termina con la fundamentación jurídica de la propuesta de reforma legal producto de la investigación aplicada.

Finalmente, en el Capítulo IX, se resumen las conclusiones alcanzadas del estudio teórico y la aplicación práctica del presente trabajo. En esta construcción se adoptan como pilares fundamentales el problema planteado, los objetivos fijados, así como las variables directrices de la investigación. Todo lo expuesto resulta en una serie de recomendaciones encaminadas a incentivar y fortalecer el ejercicio democrático de participación ciudadana en la incidencia de los asuntos públicos, especialmente de la reforma constitucional, dentro de las cuales presento una propuesta de reforma

legal a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que contribuye a respaldar la actividad de la Comisión Popular Promotora en la elaboración y difusión del proyecto y la consecuente recolección de firmas.



# CAPÍTULO I.

## 1. EL PROBLEMA

### 1.1 Planteamiento del problema

#### 1.1.1 Ubicación del problema en un contexto socio-cultural

La Constitución de la República del Ecuador, aprobada vía referéndum en el año 2008, en su primer artículo consagra al Ecuador como un: *“Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional...”*; establece además el reconocimiento de que: *“La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”*.

Desde la creación de la República del Ecuador -1830- han regido nuestro ordenamiento jurídico veinte Cartas Políticas. La promulgación de cada una de ellas significó en su momento para la ciudadanía la esperanza de un mejor nivel de vida. Es así como la posibilidad de cambiar o reformar la Constitución en curso ha simbolizado la panacea para superar la conflictividad social. Sin embargo, ya en la práctica, las normativas resultantes fueron escasas para satisfacer las necesidades populares al ser elaboradas por los grupos de poder que desde antaño han gobernado el destino del país.

Desde 1979, durante el último período democrático de nuestra república, los procesos de reforma y cambio de Constitución han sido viables gracias a la aplicación de la Democracia Directa, bajo la modalidad de Consulta Popular. Así, dentro de este lapso de tiempo se registran: el referéndum de 1978, para dar paso al fin de la dictadura militar; el plebiscito de 1986, durante el gobierno de León Febres Cordero, con el objeto de viabilizar la participación de los ciudadanos independientes en los procesos electorales; durante la presidencia de Sixto Durán Ballén, los plebiscito de 1994 y 1995 para impulsar una serie de reformas relativas entre otros tópicos a la descentralización, seguridad social, finanzas, sistema electoral; en 1997 el plebiscito organizado por Fabián Alarcón para legitimar su cargo como presidente interino, dignidad no contemplada en ningún cuerpo legal existente, y, abrir así la posibilidad a la formación de una Asamblea Constituyente, que pusiera fin a la conmoción social que exigía cambios en la estructura nacional; el plebiscito del 2007, para consultar al pueblo sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente; el referéndum del 2008 para la aprobación de la nueva

Constitución de la República; y, el referéndum del 2011 sobre reformas concernientes al sistema de justicia.

La utilización de la consulta popular en los procesos de reforma constitucional se ha posicionado por tanto como la principal y única manera que ha viabilizado las transformaciones en y de la Carta Política. Por tanto, considero preciso analizar las particularidades con las que se ha desarrollado, por ejemplo: el hecho de que este mecanismo de Democracia Directa siempre ha sido activado por el Ejecutivo, lo que en gran medida ha provocado que los resultados se inclinen por la popularidad del mandatario de turno; utilizado como el medio idóneo para resolver controversias entre el Ejecutivo y el Legislativo, debido a que en este último no se presentaron las condiciones pertinentes para lograr acuerdos en beneficio del país a causa del conflicto de intereses partidistas que desprestigiaron a esta función; los planteamientos sometidos a consulta en gran parte han inducido a una respuesta, y por otra resultaron ser muy complejos lo que ha dificultado una decisión reflexiva para gran parte del electorado; la ausencia del empoderamiento ciudadano de este mecanismo, que al ser de Democracia Directa aún no se presenta en su real magnitud, sino tan solo encuadrado en el voto.

En referencia al mecanismo de la Iniciativa Popular Normativa en procesos de reforma constitucional, no se ha registrado aún este ejercicio democrático. Sin embargo, la Democracia Directa en este sentido podría ser una alternativa valedera para traducir en las leyes lo expuesto en las luchas populares.

Bajo los parámetros establecidos es importante analizar también la calidad del elector. A lo largo de nuestra historia republicana, el concepto de ciudadanía ha evolucionado. Al comparar los requisitos considerados en la Constitución de 1830 para sufragar -en donde ser casado o mayor de edad, tener un capital, profesión y saber leer y escribir- con los de la actual Carta Política, definitivamente se observa que esta última es más incluyente, ampliando el derecho de elegir incluso como facultativo para los mayores de dieciséis años y para los miembros activos de la fuerza pública. En este sentido se considera importante identificar las características de un elector capaz de ejercer un voto reflexivo.

Así, al promulgarse desde el año 1979 hasta el presente tres Cartas Políticas -las dos últimas dentro del lapso de diez años fruto de la exigencia ciudadana- este estudio pretende analizar la participación de la ciudadanía consagrada en la Constitución de la República del Ecuador, a través de los mecanismos de Democracia Directa; determinar hasta qué punto la legislación vigente responde a la demanda de empoderamiento ciudadano, incentiva su involucramiento en los asuntos públicos y viabiliza las propuestas que surgen de la ciudadanía para ser incluidas en el ordenamiento jurídico. Todo lo

expuesto centrado en el estudio de la reforma y cambio constitucional. Finalmente, hacer un juicio crítico de los procesos que al respecto se han llevado a cabo en las últimas tres décadas de vida democrática, con el fin de hacer una evaluación tendiente a proyectar posibles directrices que respondan a la realidad de la naciente exigencia social.

## **1.1.2 Delimitación del problema**

### **1.1.2.1 Universo geográfico espacial**

La presente investigación se desarrollará en el área geográfica correspondiente a la Administración La Delicia del Distrito Metropolitano de Quito. Sin embargo, el planteamiento del problema involucra a la población nacional, habida cuenta que las reformas constitucional activadas vía mecanismos de Democracia Directa afectan a la ciudadanía en general

### **1.1.2.2 Universo histórico temporal**

El estudio se centrará en el último período democrático que inició en el año de 1979, analizando los procesos de reforma constitucional llevados a cabo hasta el presente.

## **1.1.3 Formulación del problema**

Desde 1979, año del retorno a un sistema democrático, para nuestro país la Consulta Popular ha sido el mecanismo por excelencia utilizado al momento de resolver la conflictividad social, viabilizando reformas y cambios de la Constitución Política. Sin embargo, las transformaciones efectuadas no siempre fueron encaminadas a resolver los verdaderos problemas de la nación porque la participación del pueblo, se entendió circunscrita al hecho de ir a las urnas para votar por una de las opciones –SI o NO; a favor o en contra de quien planteara una u otra tesis- perdiéndose por tanto la esencia de la Democracia Directa involucrada en estos mecanismos.

Es preciso evaluar la normativa que el nuevo ordenamiento jurídico ha introducido en cuanto a la participación política de la ciudadanía, reflejado en el establecimiento por una parte, y, el refuerzo por otra, de los mecanismos de Democracia Directa, especialmente en lo que respecta al proceso de

reforma de la Ley Fundamental y la contemplación de convocatoria a Asamblea Constituyente, modalidad ausente en precedentes Constituciones.

Se requiere por tanto detectar los factores de mayor o menor incidencia popular involucrados, a fin de que nuevos procesos participativos, referentes a propuestas de reforma constitucional, surjan de la iniciativa ciudadana y ayuden al ejercicio de una democracia más auténtica.

Por tanto la formulación del problema se resume en el siguiente cuestionamiento:

¿En qué grado la eficiencia de los procesos de reforma y cambio de Constitución Política influye en la demanda de participación ciudadana mediante los mecanismos de Democracia Directa?

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo General**

Evidenciar las contradicciones y vacíos legales de la legislación ecuatoriana con respecto a la regulación de los mecanismos de Democracia Directa para viabilizar procesos de enmienda, reforma y cambio de Constitución Política.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- Señalar que a lo largo del último período democrático del país las crisis institucionales se han resuelto mediante la reforma o creación de una nueva Carta Política
- Demostrar que la convocatoria a Consulta Popular como mecanismo de Democracia Directa, ha sido decisiva para viabilizar reformas parciales o totales de la Carta Política, evitando casi siempre las disposiciones legales constantes en el ordenamiento jurídico para este tipo de procesos.
- Analizar cuáles son las condiciones que merman el empoderamiento ciudadano de los mecanismos de Democracia Directa en los procesos de reforma de la Constitución.

- Evidenciar la ausencia de normativa que impulse la formación, organización, funcionamiento y duración de la Comisión Popular Promotora, encargada de llevar adelante la iniciativa en los procesos de reforma y cambio de Constitución a través de mecanismos de Democracia Directa.
- Probar si el rol de la Corte Constitucional en los procesos de reforma constitucional contribuye a la consolidación de los mecanismos de Democracia Directa.

### **1.3 Justificación**

Desde la década de los años noventa la esfera de participación ciudadana ha abarcado a otros sectores diferentes al tradicional grupo de los trabajadores. En primera instancia destaca el movimiento indígena, que entra en el escenario político durante el gobierno del Dr. Rodrigo Borja. Años más tarde, en 1997, protagonizaría el derrocamiento del entonces presidente Abdalá Bucaram, acompañado de la protesta de las cacerolas y crespones negros de la ciudadanía. Fruto de esta crisis política nace la Constitución Política de 1998. Para el 2000, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador –CONAIE- en conjunto con las fuerzas armadas y la ciudadanía, indignados por las medidas del congelamiento bancario y la dolarización adoptadas por el régimen de Mahuad, se movilizan para sacarlo del poder. Finalmente, ya como un grupo de la población espontáneamente organizado, aparece el coyuntural grupo de los *forajidos* para cesar el gobierno de Lucio Gutiérrez, tercer mandatario elegido legítimamente en las urnas y derrocado en las calles por la protesta popular. Tras este último acontecimiento sonaría con fuerza la voz de una necesaria reforma constitucional, realidad que se cristalizó gracias a la Consulta Popular del año 2007.

El desenvolvimiento de nuestra historia ha estado sujeto al vaivén de intereses particulares. Sin embargo en las últimas décadas la importancia del bien común fue tomando fuerza en la conciencia ciudadana. El derrocamiento de tres gobernantes dejó en claro la falta de alcance de la legislación para viabilizar la demanda social de insatisfacción con el sistema económico, jurídico, político y social. El pueblo ecuatoriano experimentó con la idea de que el poder de la democracia no está en la intocable figura de la autoridad sino en la concertación social de la población para guiar, fiscalizar, sancionar y participar en las decisiones estatales.

La Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el año 2008, incorporó en unos casos y amplió en otros, el campo de acción de los mecanismos de Democracia Directa existentes en Cartas Políticas precedentes -1979 y 1998-. Por tanto, he considerado importante evaluar la reciente

normativa constitucional y legal referente a la participación ciudadana dentro del marco del proceso de reforma de la Ley Fundamental, al registrarse este ejercicio democrático recurrente en las últimas tres décadas, con el fin de considerar hasta qué punto estos mecanismos pueden pertenecer efectivamente al empoderamiento popular.



## CAPÍTULO II.

### 2. ENFOQUE HISTÓRICO DE LA DEMOCRACIA

#### 2.1 Estudio de la Democracia en la Edad Antigua

Los fundamentos de la política de la cultura Occidental tienen su origen en las realidades de la *polis* griega y la *res pública* romana, que giraron en torno a los conceptos de libertad e igualdad. Su aporte a nuestro estudio se centra en la importancia que dotaron a la participación popular en los asuntos públicos, el cultivo de la virtud cívica concebido por tanto como un estilo de vida.

##### 2.1.1 Antecedentes que dieron paso a la Democracia en Atenas

La organización política de Grecia nació en las *polis*, territorios que se formaron gracias al factor geográfico y a la necesidad de agruparse para la defensa. Se componían de pequeñas comarcas formadas de la fusión de la población originaria y de los invasores. Cada una era un territorio soberano con instituciones, gobierno y leyes propias. En el desarrollo de la democracia, la polis reviste gran importancia porque con ella surge la ciudadanía -motor de esta forma de gobierno-, donde el *demos* (pueblo) ocupaba un lugar predominante, dentro del marco del respeto a la *nomos* -ley- que aseguraba la existencia de la democracia y convertía en libres e iguales a todos los ciudadanos.

Atenas se ubicó en las costas griegas, lugar apropiado para el comercio. En un primer momento, el gobierno lo ostentaban las monarquías locales, que tras violentos conflictos fueron reemplazadas por clanes y jerarquías tribales. Posteriormente, surgiría el dominio de tiranos o autócratas, que representaban y defendían los intereses de las clases sociales privilegiada, dueños de tierras e impulsores del esplendor del comercio. Frente a los nuevos ricos se encontraban las clases pobres -los no propietarios o los propietarios de pequeñas parcelas agrícolas-, población que ejerció presión sobre los privilegiados. Esta forma de vida e ideal político surge así tras un continuo cambio impulsado por las intensas luchas sociales entre las clases privilegiadas y las desposeídas, a lo largo del tiempo.

Otro factor que favoreció la participación popular fue la reestructuración militar, que ubicaron a los integrantes de las clases sociales débiles en piezas claves de la defensa de la polis, posición que influiría definitivamente en la estructura política de la Atenas democrática. En lo económico, el

establecimiento de un sistema de esclavitud dio paso al nacimiento y desarrollo de la ciudadanía: frente al esclavo trabajador se encontraba el ciudadano libre, con la capacidad necesaria y el tiempo suficiente para dedicarlo a los asuntos de la Polis.

Finalmente, el sentimiento de identidad y solidaridad de la comunidad urbana, impulsada por la alfabetización, factor que benefició al manejo de la administración porque contribuyó al control de la población y de los recursos materiales.

### **2.1.1.1 Principales reformas legales que impulsaron la Democracia en Atenas**

La Democracia surge como respuesta al clamor de las clases populares que exigían participación en los asuntos de la polis, y restricción del poder de la oligarquía. De esta manera, a raíz de los diversos conflictos sociales, varios legisladores promulgaron una serie de normas, de los cuales se destacan:

- **Dracón (621 A.C.):** Dio cuerpo a la tradición del antiguo derecho patriarcal, al brindar al demos una legislación escrita.
- **Solón (594 A.C.):** abrió paso a la participación política de los ciudadanos no aristocráticos, enriquecidos por el comercio, pero sin restar el poder a la clase más alta y sin favorecer aún a las más bajas que demandaba sobre todo el reparto de tierras. Las principales reformas políticas fueron: la división de la sociedad en cuatro clases de acuerdo a la fortuna, quienes pagaban más impuestos gozaban de mayores derechos políticos; el libre acceso de los ciudadanos a la Asamblea –Ecclesia–; y, la creación del Consejo de los Cuatrocientos que se encargaba de preparar proyectos de ley y al que accedían sólo los ciudadanos de las tres primeras clases.
- **Clístenes (510 A.C.):** Su actuación es fundamental en la transición al término de la tiranía de Pisístrato. Gracias a su contribución se sentaron las bases de la Democracia en Atenas. Sus principales aportes fueron: dividió al territorio en diez tribus, cada una conformada por diez demos –barrios o aldeas–, que incluían a los ciudadanos pertenecientes a las diversas regiones –ciudad, litoral y campo–, todos ellos iguales ante la ley. Gracias a esta medida desaparece el sentimiento local como fuerza política y se plantea a los demos como base para el ascenso democrático; integró al Consejo con cincuenta representantes de cada una de las diez tribus; y, instituyó el ostracismo, que consistía en expulsar de la ciudad al ciudadano que para la Asamblea pretendía convertirse en tirano.

- **Efialtes (462 A.C.):** Sus medidas restaron poder al Areópago –dirigido por las clases aristocráticas-, otorgando sus atribuciones políticas a la Asamblea, al Consejo de los Quinientos y a los Tribunales populares.
- **Pericles (460 A.C.):** Ejerció la función de estrategia por el lapso de treinta años. Las principales reformas que contribuyeron al esplendor de la Democracia fueron: establecer un salario (*misthophoría*) para el ciudadano que desempeñaba la función pública. De esta manera quienes no tenían posibilidades económicas podían dedicarse a los asuntos de la polis, sin poner en peligro su subsistencia; otorgar la ciudadanía a aquellos nacidos de padre y madre ciudadanos; y, considerar que el objetivo de la Polis era asegurar a cada ciudadano su libertad, la justicia y el completo desarrollo de su personalidad.

#### 2.1.1.2 Ideales Políticos

Para los atenienses el hombre solamente alcanzaba su plenitud en el marco de la polis. La concepción de *ciudadanía* enmarcaba la idea de participar de forma directa en los asuntos públicos, por ello se cultivaba la *virtud cívica* que en definitiva entrañaba la subordinación de la vida privada a los asuntos públicos y al bien general.

Con el fin de garantizar la participación del *demos*, este sistema democrático concebía a la *libertad* y a la *igualdad* como su fundamento práctico y moral. En efecto, los atenienses entendían a la libertad en base a dos criterios: Ser gobernado y gobernar por turnos; y, vivir como se quiere. En el primer caso, la aplicabilidad era posible gracias a la *igualdad numérica* que garantizaba el reparto equitativo del poder por medio de las siguientes condiciones: la participación era remunerada; todos los votos tenían el mismo peso; y, todos tenían las mismas posibilidades de acceder a un cargo público. Sin embargo, en el segundo criterio, *-vivir como se quiere-* la igualdad requirió de ciertos límites a fin de evitar que la libertad de un ciudadano interfiera en la libertad de otro.

#### 2.1.1.3 El exclusivismo de la ciudadanía en Atenas

La ciudadanía en la vida de la polis era sumamente restrictiva. Los ciudadanos constituían la minoría de la población: varones adultos atenienses y mayores de 20 años. Sus actividades incluían: la administración; el servicio militar; la formación de las leyes; la justicia; la realización de ceremonias; y, la supervisión y control del resto de la población -mujeres, niños, inmigrantes y esclavos-

Dentro de la cultura política de Atenas, la mujer nacida dentro de la polis tenía una ciudadanía más bien instrumental: como productoras de ciudadanos varones. Sus derechos civiles eran restringidos, en tanto que en el ámbito político su participación era nula.

Quienes tampoco tenían derecho al acceso a los procedimientos formales dentro del gobierno eran los inmigrantes -descendientes de familias alojadas en Atenas generaciones atrás-.

Finalmente, los esclavos - dedicados a la agricultura, industria, minería y actividades domésticas- que sin tener ninguna participación política en la polis su trabajo era al fin y al cabo la clave para que los ciudadanos se dediquen a los asuntos públicos.

#### **2.1.1.4 Métodos de selección de cargos públicos**

La democracia ateniense aplicó varios mecanismos de selección de funcionarios públicos, con el fin de evitar el peligro de compra de votos o clientelismo asociado a las elecciones directas, entre las cuales se encuentran: *la rotación de puestos*; *la elección popular en la Asamblea*, cuando se trataba de puestos que investían cierta relevancia; y, el *sorteo – o sistema de las habas-*, que consistía en colocar habas negras y blancas en un recipiente. Cada ciudadano se acercaba a tomar una de ellas. Según el haba que sacaba obtenía o no el cargo. Este método era utilizado para evitar la influencia de las personas ricas así como posibles intrigas en contra del ciudadano;

#### **2.1.1.5 Estructura política**

El gobierno en la polis emergía del principio de la participación directa del demos, desenvolviéndose en medio de la disertación libre y sin limitaciones, garantizada por la igualdad (Isegoría). Sobre esta concepción, la estructura política en Atenas estaba constituida por las siguientes instituciones:

- **La Ecclesia o Asamblea del pueblo:** era el órgano soberano fundamental. Conformado por la ciudadanía en su conjunto. Tenía un mínimo de cuarenta reuniones al año, con un quórum de seis mil ciudadanos. Los asuntos de debate eran los referentes: al control de todas las instituciones de la polis; la estructura legal; las finanzas; el ostracismo; y, los asuntos externos.

La toma de decisiones tenía como regla general el *consenso*, debido a que los atenienses buscaban siempre la unanimidad (*homonoia*), bajo el ideal de que las cuestiones se resuelvan en miras del

interés común. Sin embargo, conscientes de la diversidad de criterios establecieron la regla de la mayoría, tras una votación formal, para legitimar las decisiones en posiciones enfrentadas.

- **La Bulé o Consejo de los 500:** estaba integrado por 500 ciudadanos, mayores de treinta años, elegidos anualmente mediante el sistema de las habas, cincuenta por cada tribu. Su función principal era preparar las reuniones de la Asamblea. A su cargo estaba el estudio de los proyectos de ley, la vigilancia de la administración de los magistrados.

La dirección de la Bulé se realizaba de forma rotatoria. Los representantes de cada tribu más un consejero de cada una de las nueve restantes que en ese período no presidían la Bulé, se encargaban de ella día y noche, durante la correspondiente Pritanía periodo que correspondía a la décima parte del año.

- **El Tribunal Popular de los Heliastas:** los tribunales eran la clave de todo el sistema democrático en Atenas. Estaban organizados bajo los mismos criterios de la Asamblea -como grandes jurados populares-. Impartían decisiones judiciales y cumplían funciones de índole legislativa y ejecutiva. Completaban así el ejercicio del control popular de los magistrados y la ley.

### 2.1.2 Participación popular en la República Romana

Hablar de participación popular en Roma implica referirse al período de la República. La primera etapa de la historia romana tiene como jefe político al monarca -autoridad militar, judicial y religiosa-. Surge ya en este momento una primera asamblea popular denominada el comicio curiado. El senado, conformado por los jefes de las siete aldeas, tenía como funciones asesorar al monarca y sancionar las decisiones del comicio.

La estructura social estuvo claramente definida. La población estaba dividida en patricios y plebeyos. Los primeros, descendientes directos de los *patres* -los miembros del senado elegidos por Rómulo y jefes de las distintas gens-, y los segundos, descendientes de los pobladores conquistados. Con el aumento de la población plebeya creció la presión por alcanzar reformas que dieran paso a su participación en los asuntos públicos. Así, los monarcas se vieron obligados a realizar ciertas concesiones que en un primer momento no fueron suficientes para responder a la exigencia social. El paso de la Monarquía a la República está marcado por una revolución popular en contra de las medidas adoptadas por el último rey Lucio Tarquino “El Soberbio” (509 a. de C.)

### 2.1.2.1 Principales reformas que dieron paso a la participación política de la Plebe

- **Servio Tulio (578 A.C. 534 A.C.):** En el marco de su reinado: a) Reformó la organización social, excluyendo como motivo de clasificación el origen. El factor decisivo fue por tanto la fortuna de cada ciudadano, lo que integró a los plebeyos en el cumplimiento de obligaciones militares y de pago de impuestos. Gracias al censo del valor de los bienes resultaron cinco clases sociales que se dividieron en centurias. De ellas surgiría la nueva asamblea popular: *el comicio centuriado*; b) Dividió a la ciudad de Roma en cuatro regiones denominadas *las tribus urbanas* y a la campiña en un cierto número de *tribus rústicas*, con fines administrativos, incluyendo tanto a patricios como a plebeyos; y, c) Impulsó la creación de los comicios por tribus.
- **La Ley de las XII Tablas (304):** la lucha social de los plebeyos consiguió la redacción y publicación, mediante una codificación de la legislación existente, de la Ley de las Doce Tablas. Se derrumba por tanto el monopolio que hasta entonces mantenían los patricios en el conocimiento e interpretación del Derecho. Así, las normas pasaron a regular la vida de todos los ciudadanos romanos, sin distinción.
- **La Ley Valeria Horatia (449 a.c.):** por la que las decisiones de los “concilia plebis” eran obligatorias para todos, equiparando su cumplimiento a la calidad de ley.

### 2.1.2.2 Asambleas Populares

El valor de la participación popular en la república romana está en la actividad de las asambleas por comicios y tribus. Su competencia se circunscribía en el nombramiento de magistrados y en la votación de las leyes, iniciativa que en ambos casos era de los magistrados. Entre sus características están:

- **Los Comicios Centuriados:** convocados por los cónsules e integrados por todos los ciudadanos. En ellos la trascendencia política del individuo dependía de la clase a la que pertenecía y a su edad. La unidad de votación era la centuria. Pese a la inclusión de los plebeyos en esta asamblea popular su participación fue minoritaria por el sistema de votación: en primer lugar sufragaban las dieciocho centurias de caballeros; le seguían las ochenta centurias de la primera clase; y, solamente en caso necesario, al no conseguir mayoría, se procedía la decisión de las centurias restantes. Su sitio de reunión era el Campo de Marte. A esta asamblea le correspondía el nombramiento de los magistrados superiores: Cónsules, Censores y Pretores.



- **Los Comicios por Tribus:** su actividad coexistió con la de los comicios centuriados. La convocatoria estaba a cargo de los magistrados curules. La participación de todos los ciudadanos era factible sin ninguna distinción de orden social o económica debido a que se formaban en base a la división territorial efectuada por Servio Tulio. Elegían a los Ediles y Cuestores. Sus reuniones se desarrollaban en el Foro. En cuanto a la votación, todas las tribus sufragaban al mismo tiempo.
- **Los Concilios Plebeyos:** eran asambleas convocadas por los Tribunos. Integrados por los miembros de la clase plebeya. El voto se lo llevaba a cabo en igualdad de derechos y su lugar de reunión era el Foro. Les correspondía la elección del magistrado que los representaba: el Tribuno.

### 2.1.2.3 Proceso de las elecciones

La iniciativa en la elección de los magistrados y en el proceso de la aprobación de las leyes correspondía a los magistrados. En el primer caso, los comicios debían elegir sólo entre los candidatos presentados oficialmente. Con el tiempo, del simple voto se pasó a verdaderos procesos electorales. En el caso de las leyes, la propuesta -denominada *rogatio*- la presentaba un magistrado y se planteaba en forma de interrogación.

El comicio era convocado por el magistrado respectivo. El paso siguiente era la *promulgatio*, esto es la exposición al público del nombre de los candidatos o del proyecto de ley previo a la votación. Durante el tiempo previo al sufragio era común que se llevasen a cabo reuniones públicas: unas a favor del proyecto de ley -*suasiones*- organizadas por el magistrado proponente u otro a fin de demostrar las ventajas de la ley y recoger observaciones o críticas; y, las *dissuasiones*, reuniones en las que se exponían los discursos adversos.

La votación no se podía realizar en días judiciales, festivos y se evitaban los días de mercado. Al apuntar el alba, el pueblo era convocado por el heraldo. El magistrado que presidía el comicio procedía a invocar a los dioses con la celebración de un sacrificio, para posteriormente dar lectura a los nombres de los candidatos o al texto de la ley propuesta, para invitar a la ciudadanía al sufragio.

El voto de cada unidad electoral -tribu o centuria- era el emitido por los ciudadanos que la conformaban. Se reunía al grupo en recintos establecidos para el efecto. Uno a uno emitía su decisión. El escrutador hacía el recuento de votos, cuyo resultado era *proclamatio*, previa interrogación del magistrado. La publicación de la ley se procedía inmediatamente después de su aprobación.

### **2.1.3 Análisis de la participación del pueblo en la Edad Antigua**

En la Edad Antigua la coacción que sometió tanto griegos como romanos llevó a la innovación constante de formas de liderazgo y de gobierno. El desarrollo de la política surge por necesidades coyunturales. Así, en las culturas clásicas de Occidente el nacimiento de la participación directa de la ciudadanía es una conquista de las clases dominadas.

La polis griega y la república romana presentaban rasgos comunes: en ambas sociedades primó la comunicación oral; contaron con elementos de participación popular en los asuntos de gobierno; cultivaron el deber público y la virtud cívica; las necesidades del Estado prevalecían sobre las demandas del ciudadano como individuo. El aparato estatal consistía en una asamblea, un consejo o consejos más pequeños y magistrados electos. Este sistema tripartito no fue concebido como una separación de poderes, teniendo en cuenta la estructura de los Estados modernos, sin embargo cabe resaltar que su forma de organización fue efectiva para limitarlos entre sí. La representación y la participación aparecían así fundidas en una sola asamblea: todos los ciudadanos se representaban a sí mismos y todos estaban obligados a la participación colectiva. La práctica democrática en el mundo antiguo provocó por tanto la desaparición temporal de regímenes personales –monarquía o tiranía–

La concepción de la igualdad y libertad era limitada. Había discriminación hacia las mujeres, los esclavos y extranjeros. Entre los antiguos no cabía ni remotamente la idea de que todas las personas fueran iguales ante la ley. Era necesario haber nacido dentro de un estrato específico de la sociedad o haber acumulado riquezas individuales para tener acceso a la verdadera participación ciudadana. Así, no sólo el tamaño de aquellas ciudades hacía posible esa forma de democracia directa, sino sobre todo la distinción previa de quienes gozaban de la condición ciudadana. De ahí que las decisiones estuvieran realmente en manos de una minoría selecta.

Pero, a pesar de las similitudes existen ciertas diferencias entre ambos sistemas de gobierno. Por ejemplo, en Atenas sólo se consideraba ciudadano al varón nacido de padre y madre ateniense, en Roma se concedía la ciudadanía por excepción a quienes no tenían origen romano -por manumisión, cuando el señor concedía la libertad al esclavo; por participar en el ejército; y, por decisión política-. En la elección de las magistraturas, en Atenas el proceso era por sorteo, en la república romana operaba el sufragio. La concepción de ciudadanía actual se halla más ligada a la tendencia romana, como la condición que garantiza jurídicamente derechos. En Grecia la ciudadanía es algo más íntimo, algo compartido, comparable con el hecho de ser miembro de una familia.

## **2.2 Aporte de las ciudades-república italianas en la Edad Media**

Durante la época medieval fue la cultura cristiana la que debilitaría el ideal del ciudadano activo. La antítesis del *homo politicus* de la Edad Antigua, pasa a ser el *homo credens* del Medioevo. El primero un ciudadano con juicio activo, un ser para vivir en una ciudad; y, el segundo fiel creyente, un ser para vivir en comunión con Dios.

La concepción del bien político recreado en la polis pasó a ser la sumisión a la voluntad de la Divinidad. El ideal de la igualdad de la Época Clásica, traducida en el reparto equitativo de la práctica de gobierno, pudo ser preservado aunque en un término distinto, bajo la afirmación cristiana de la igualdad de los hombres ante Dios.

La sociedad cristiana de esa época miraba a la autoridad divina y a la doctrina religiosa como las únicas bases para la resolución de conflictos, otra alternativa política a la posición teocrática del Papa no tenía por tanto cabida. En torno a esta ideología se sustentaron estructuras monárquicas, que en medio de una economía medieval dominada por la agricultura, basó su poder político en el manejo de los mínimos excedentes generados.

El punto de quiebre de la sociedad de la Edad Media se dio con la aparición de centros de poder en las urbes -especialmente en Italia- gracias al impulso económico del comercio y la manufactura así como la relativa acumulación de capital. Ciudades- república como Florencia, Venecia y Siena tuvieron una trayectoria diferenciada en las ideas políticas y la visión del ciudadano.

### **2.2.1 El pensamiento republicano**

A fines del siglo XI comunidades del norte de Italia reconocieron autoridades propias -cónsules o administradores- encargados de la gestión de asuntos judiciales, en frontal desafío a la autoridad del Papa. Un siglo más tarde, este sistema de carácter consular permitió la formación de consejos de gobierno, presididos por los *podesta*, funcionarios que poseían en el ámbito ejecutivo y judicial poder supremo. Este cargo, destinado a miembros de la nobleza era electivo y tenía un período estrictamente limitado, era responsable ante los consejos y consecuentemente ante los ciudadanos.

Conservando la exclusión de la Edad Clásica, dentro del marco de la ciudadanía se encontraban sólo los varones, nacidos o residentes habituales de la ciudad y dueños de propiedades inmobiliarias que

fueran sujetas a impuestos. Este sistema provocó el descontento de las clases desposeídas que encontraron en la formación de sus propios consejos la clave para enfrentarse a sus contrarios. Este contexto más la concepción aristotélica que a mediados del siglo XIII asumió el término *democracia* - con connotación despectiva por asociarse con el gobierno de los pobres más que en el ideal del interés público- desembocó en gran parte de las ciudades-república en el retorno a sistemas hereditarios, exceptuándose de esta regla Venecia, que conservó el sistema de autogobierno hasta el siglo XVIII.

El aporte de las ciudades-república italianas consistió en haber demostrado, dentro del contexto de la supremacía de las monarquías cristianas, la viabilidad del autogobierno y del derecho a la participación política de los ciudadanos –como base de la libertad- dejando a los gobernantes el velar por el cumplimiento de las leyes. Gracias a lo cual se consiguió la pervivencia del pensamiento clásico que ejercería siglos más tarde una influencia determinante en el nuevo escenario mundial reforzado por la publicación de tratados y textos de índole política de diversos autores, entre los que cuentan:

- **Marsilio de Padua (1275/1280-1342):** su ideología giró sobre dos conceptos: el gobierno electivo y la soberanía popular. Vio en el pueblo la fuente de la ley y el orden por la elección o pronunciamiento en asambleas. La ciudadanía y la participación política son para él medio y motor, respectivamente, del bien común. En función del autogobierno, vio en el método de elección de administradores la garantía para conseguir *al mejor gobernante*. Por su lado, la soberanía popular por principio debe ser monista, ilimitada y sin contrapesos, bajo la teoría del antiguo autogobierno que se basa en una práctica de democracia directa. Así la distinción entre el poder de gobernantes y gobernados no encuentra espacio dentro de su concepción política.
- **Niccolo Maquiavelo (1469-1527):** reconoce la conflictividad en el mundo político. Las principales formas de gobierno -monarquía, aristocracia y democracia- tienden a recaer en un ciclo de degeneración –en tiranía, oligarquía y anarquía, respectivamente-. Así, la función de la política es establecer el orden en la sociedad y ser el elemento idóneo para alcanzar, usar y mantener el poder. La política así entendida, requiere del cultivo de la virtud hacia la gloria cívica. Para este fin establece dos mecanismos: el mantenimiento del culto religioso y la aplicación de la ley. Al centrarnos en el segundo, encuentro dos argumentos interesantes: que en el proceso de creación de la ley los ciudadanos deben interponer los intereses de la comunidad sobre los particulares; y, que cuando grupos contrapuestos de la sociedad -ricos y pobres- tienen participación en los asuntos de gobierno gracias al reparto de cargos, se ven obligados a acomodar sus posturas. Así, las facciones y disensos se convierten en la fase previa para la consecución de leyes eficientes.

- **Jean-Jacques Rousseau (1712-1778):** planteó la construcción de la voluntad general a través de la participación activa del pueblo, así ejerce su soberanía y alcanza la libertad. Para ello es necesaria la igualdad tanto en el ámbito político como en el económico. La similitud de condiciones evita las controversias que perjudican el establecimiento de la voluntad general. Rousseau abogó por un sistema político en el que se delimite claramente el poder legislativo y ejecutivo. El primero conformado por el pueblo mediante una asamblea, y como tal autoridad del Estado, en la que debe primar la regla de la mayoría. La educación cívica tendría por tanto la tarea de resolver el conflicto entre la voluntad y el bien común. El segundo, por su parte, liderado por un gobierno que coordine las reuniones públicas, intermedie, redacte leyes y vele por el sistema legal. Su legitimidad existe mientras cumpla con la voluntad general.
  
- **Mary Wollstonecraft (1759-1797):** frente a los conceptos de igualdad, libertad, autogobierno y participación política había un común denominador: la exclusión de la mujer, la clase trabajadora carente de propiedades, esclavos y niños. Wollstonecraft en su obra *“Vindicación de los derechos de la mujer”*, resalta la interconexión entre lo público y privado. Compartiendo el punto de vista de Rousseau en la necesidad de que la sociedad cree mayor igualdad, advierte que cambios progresivos en la política solamente pueden tener lugar con la reestructuración de las relaciones privadas. Ella por tanto creyó que la *“...virtud pública es tan sólo una agregación de las virtudes privadas”* (Wollstonecraft: 316, 318). Así, Wollstonecraft evidencia que las diferencias del pensamiento de la época no se deben a causas naturales, sino más bien al producto de costumbres humanas e históricas que relegaron del ámbito público a las mujeres, y añadió además a todos los miembros de la sociedad excluidos de la categoría de ciudadano.

### 2.3 Estado Moderno y Democracia

La corriente republicana de la Italia renacentista influyó en el desarrollo del Estado moderno al igual que ciertos acontecimientos históricos – el Absolutismo, la Reforma, el descubrimiento de territorios, y el liberalismo- que cambiaron el escenario del mundo occidental en los siglos XVII y XVIII.

La absorción de pequeñas unidades políticas por una estructura mayor dio paso al Absolutismo -forma de Estado donde el monarca concentraba la autoridad suprema en todos los aspectos de la sociedad- Esta expansión territorial provocó el desarrollo de un aparato administrativo que puso en marcha un proceso de estatalización. El Estado se involucra por tanto en formas cooperativas con la sociedad generando oportunidades para que los subordinados adquieran cierta influencia en el gobierno.

Por otra parte la Reforma impulsada por Lutero y Calvino, proceso ideológico que desafió tanto a la jerarquía de la Iglesia como al régimen político de la época al cuestionar la obediencia a estos dos estamentos de poder, deslindó el accionar del individuo de la institución religiosa. Esta facción entre Iglesia y poder secular repercutió necesariamente en el replanteamiento del Estado y la sociedad.

Adicionalmente, la nueva visión del mundo al aparecen en el escenario político del continente americano. Esto colocó en el debate el derecho de los no europeos y la existencia de pluralidad de posibilidades de organización del gobierno y la sociedad.

Finalmente, el liberalismo que transforma la visión de la libertad –ya no como el derecho del ciudadano a participar en los asuntos públicos- tomada desde un enfoque individual y privado que requería protección contra la intromisión del Estado. Bajo estas ideas en Gran Bretaña, Norteamérica y Francia ocurrieron eventos relevantes -la Guerra Civil Inglesa, la Independencia Americana y la Revolución Francesa, respectivamente- cuyos contextos impulsaron nuevas perspectivas democráticas.

### **2.3.1 Aportes del pensamiento liberal al desarrollo de la Democracia**

La tradición liberal defendió la libertad de la política y de la sociedad civil, la primera respecto del poder religioso, y la segunda del control estatal. Sin embargo, pese a la visión del individuo como libre e igual, se conservaría la costumbre de excluir a sectores de la sociedad de los asuntos públicos.

El problema fundamental fue cómo conciliar a un Estado y pueblo soberanos, en base a lo cual se discutió cuestiones como “...la naturaleza de la soberanía, el poder del Estado, los derechos individuales y los mecanismos de representación” (Held, 1996: 96), que dieron paso a los modelos liberales democráticos de los siglos XVIII y XIX. Entre sus expositores más sobresalientes:

- **Thomas Hobbes (1588-1679):** en el establecimiento de la libertad individual y del poder coercitivo del Estado ve en la soberanía la garantía del orden político y social. Hobbes toma al individuo, en su lucha por alcanzar el poder, como conflictivo. Para superar esta condición y lograr la convivencia con sus iguales, cada ciudadano debe renunciar a su derecho de autogobierno a favor de una única autoridad que lo represente. El soberano –el hombre o asamblea de hombres- goza de la obediencia de sus súbditos, y a través de él la pluralidad de voluntades se convierten en una sola, gracias a que su autoridad es conferida por el pueblo que gobierna por su intermedio.

- **John Locke (1632-1704):** En franco desacuerdo con Hobbes, Locke resalta el carácter instrumental del gobierno al ver como su razón de ser la defensa de los derechos del individuo. En cuanto a la concepción de la soberanía manifiesta que esta reside en el pueblo, y por tanto el que otorga poder y lo mantiene. Así, si sus fines no se representan con eficiencia, los ciudadanos en su calidad de jueces, tienen la facultad de retirar la autoridad a sus representantes e incluso de prescindir de la forma de gobierno aplicable.
  
- **Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu (1689-1755):** admirador de la vida en la polis griega. Sin embargo, reconocía que las condiciones de la participación activa y directa de la ciudadanía habían cambiado. En la vida moderna primaba la heterogeneidad social y política – Estados más amplios, centralismo, relaciones comerciales múltiples, distribución desigual de la riqueza y la persecución de intereses individuales- La clave era despersonalizar la estructura del poder estatal a través de una Ley Suprema, que establezca límites a la acción del Estado mediante un sistema de pesos y contrapesos. Su aporte en la construcción del Estado moderno fue la *división de poderes* como instrumento para mantener la libertad. Si la estructura política estaba llamada a la representación de los intereses de los distintos grupos sociales -la monarquía, la aristocracia y el pueblo- el gobierno mixto sería la fórmula para alcanzar el equilibrio entre ellos.
  
- **James Madison (1751-1836):** reconoció la existencia de las facciones. La naturaleza humana tiende a crear antagonismos, *facciones rivales*, que rigen la historia. Encuentra como origen de ellas a la desigual distribución de la propiedad. Por eso resalta la importancia de la política para contener las dificultades que de ellas se derivan -formación de mayorías que impongan la consecución egoísta de sus intereses-. Así, considera necesarias normas constitucionales que establezcan de forma paralela principios de representación política, esto es la elección de ciudadanos que lideren el gobierno el cual debe someterse de forma regular al electorado, y un extenso cuerpo electoral porque veía en la diversidad social la clave para “...crear una fragmentación política que impide la excesiva acumulación de poder”(Held, 1996:114)
  
- **Jeremy Bentham (1748-1832) y James Mill (1773-1836):** el objetivo de la conducta humana es alcanzar la mayor utilidad posible. En esta búsqueda se genera el conflicto. Así, el gobierno es la proyección pública de esa realidad privada. Por tanto es necesario construir un aparato político que asegure responsabilidad del gobierno para que proteja los intereses de la comunidad. Un sistema así debía incluir: elecciones periódicas; voto secreto; competencia entre candidatos; división de poderes; libertad de prensa y asociación pública; y, evidentemente libre mercado.

- **John Stuart Mill (1806-1873):** defensor del gobierno representativo como medio para favorecer el libre desarrollo del individuo. En la modernidad, el ejercicio del poder a través de asambleas abiertas tenía ciertas dificultades -vasto territorio y extensa población- motivo por el cual la forma de gobierno ideal era el representativo. El pueblo a través de sus representantes, periódicamente elegidos, ejerce el control del poder. Gracias al sufragio se incentiva el interés directo del individuo en el gobierno y se sientan las bases del desarrollo de la ciudadanía. Adicional, en su defensa de la libertad individual, plantea la libre expresión, ocupación y asociación, principios acuñados por la democracia contemporánea. Reconoce también el derecho de la mujer para participar en los asuntos públicos. Su exclusión, considera, era injustificada. El goce efectivo de la libertad y la construcción de una vida democrática exigía la necesaria igualdad entre hombres y mujeres, y su efectiva participación en el ámbito legal, social y político.

En conclusión, si para la *polis* griega participar y representarse eran una y la misma cosa, y para los reinos medievales sólo cabía la representación de Dios a través de los reyes, en la actualidad rige la idea de la representación ligada al gobierno: nuestros representantes son nuestros gobernantes, y sólo pueden serlo si efectivamente nos representan. La primera idea cabalmente democrática que acuñó la humanidad entonces es arrebatarle la soberanía a un pequeño grupo de gobernantes para trasladarlo al conjunto del pueblo. De ahí la importancia de las revoluciones americana y francesa de finales del siglo XVIII.

A continuación me centraré en el estudio de la construcción del sistema político de nuestro país, que al igual que las nacientes repúblicas americanas del siglo XIX, en su intento por reproducir el sistema gestante en Europa y Norteamérica –ajeno a nuestra historia por ser contextos en franco desarrollo industrial y de libre mercado- dejaron pendiente el llamado del Libertador Simón Bolívar: el centrar la atención a la realidad latinoamericana y con ello innovar la política para la región.

## **2.4 El surgimiento del sistema Democrático en el Ecuador**

El sistema democrático en nuestro país surge producto de las ideas del liberalismo y el nacimiento del Estado moderno en Europa. La sociedad latinoamericana ve reflejada en su realidad las condiciones en contra de las cuales los colonizadores luchaban en sus territorios de origen. Paulatinamente, amparados por el beneficio de las rivalidades existentes entre las naciones colonizadoras, la clase criolla -con el apoyo de los grupos populares- logra la independencia de las colonias y el consiguiente nacimiento de las nuevas repúblicas americanas en el sur del continente.



En la Real Audiencia de Quito –el antecedente político y administrativo de nuestro país en la época colonial- se registraron varias sublevaciones populares que denotaron el conflicto social existente, como: La Revolución de las Alcabalas (1592-1593); la sublevación indígena en Riobamba (1764); la “*Sublevación de los Barrios de Quito*” en contra de los impuestos de aduanas –*Revolución de los Estancos*- (1765); y, en 1768 los levantamientos indígenas en Ambato y Latacunga.

El legado del pensamiento de la Ilustración en nuestra tierra lo abanderó el intelectual y revolucionario Eugenio de Santa Cruz y Espejo, quien con profunda convicción en la libertad y el patriotismo, se ubicaría en la historia como el *Precursor de la Independencia*. Sus ideales inspirarían los acontecimientos del *Primer Grito de Independencia*, el 10 de agosto de 1809.

### **2.4.1 La Revolución Quiteña**

El proceso de independencia latinoamericano se desencadena por factores económicos y políticos. En el primer caso, Gran Bretaña, eje comercial a nivel mundial –consecuencia de la revolución industrial- vio amenazada su hegemonía en el mercado por el plan industrializador que España pretendía aplicar en sus colonias y por la independencia de sus estados norteamericanos. En relación al segundo factor, influiría la lógica intención de la oligarquía criolla -que había adquirido ya para el siglo XIX el poder económico- de alcanzar el poder político y administrativo, atribuciones exclusivas de los peninsulares.

Particularmente, en la Real Audiencia de Quito la tendencia libertaria se anticipa por la pérdida de su importancia respecto a jurisdicciones cercanas. Así, en lo económico, frente a la crisis del principal centro de explotación de plata -Potosí- la política borbónica impulsa el desarrollo agrícola de las costas y el cambio de rutas comerciales hacia el sur -Cabo de Hornos-. En el ámbito político, la creación del Virreinato de Nueva Granada y la existencia del de Perú, subordinan a la Audiencia de tiempo en tiempo, llegando incluso a suprimirla para otra vez restablecerla. Finalmente, para completar la inconformidad de las élites quiteñas, a principios del siglo XIX, se añade la distancia con los criollos que mostraría el gobernante local –Conde Ruiz de Castilla- en el manejo de la Audiencia.

En este contexto, en 1808 se produce la invasión de España por Napoleón Bonaparte y la consecuente crisis de la monarquía peninsular. Al llegar estas noticias a las colonias las élites quiteñas deciden el 10 de agosto de 1809 tomar el poder. Apresan al Conde Ruiz de Castilla y forman una Junta Suprema -similar a las existentes en España- dirigida por el Marqués de Selva Alegre. Sin embargo esta acción no toma fuerza, entre otros factores debido a: la falta de apoyo popular, que no encontraba en los

intereses de las élites la solución a sus demandas; la ausencia de líderes adecuados -el Marqués de Selva Alegre renunciaría a la Presidencia de la Junta a favor de Juan José Guerrero y Mateu, criollo realista que intermediaría con el Conde Ruiz de Castilla-; y, la falta de respaldo de las provincias de la Audiencia, que desconocían los fines de los independentistas. Así, las fuerzas quiteñas son derrotadas por el ejército realistas que acudió desde el norte y sur para aplacar el incipiente movimiento.

Un año después, pese al compromiso del Conde Ruiz de Castilla de respetar la integridad de los patriotas del movimiento de agosto de 1809 –que permanecían privados de su libertad- se produce la masacre del 2 de agosto, que reprime con fuerza el intento de rescate de los prisioneros. Gran parte de la población quiteña pierde la vida. Este hecho será el que determine la unificación de la opinión en contra de los colonizadores y la consecuente toma de importancia de los acontecimientos del denominado “*Primer Grito de la Independencia*” fuera de los límites de la Audiencia.

#### **2.4.1.1 La Constitución Quiteña de 1812**

El conflicto social por la matanza del 2 de agosto de 1810 termina gracias a la intervención del Obispo de la ciudad, José Cuero y Caicedo, así como a la actuación del Consejo de Regencia –reemplazo de la Junta Central Española- que designa a Carlos Montúfar, hijo del Márquez de Selva Alegre, *Comisionado Regio*, a fin de conformar una Junta Superior de Gobierno dependiente de España.

En medio de disputas entre quienes mantenían su fidelidad a España y quienes defendían la creación de un gobierno republicano, la Junta convoca un Congreso Constituyente a finales de 1811. En él se elabora la denominada “*Constitución Quiteña de 1812*” bajo el nombre de “*Artículos del Pacto Solemne de Sociedad y Unión entre las Provincias que forman el Estado de Quito*”. El documento, que mantiene la adhesión al Rey Fernando VII de España, consta de 54 artículos distribuidos en cuatro secciones. Los rasgos democráticos que la Constitución de 1812 nos puede ofrecer son: a) En la parte preliminar consta: “*El Pueblo soberano del Estado de Quito...*”, principio democrático que reconoce que la soberanía radica en el pueblo; b) En el artículo 3, la forma del Gobierno “*será siempre popular y representativa*”; c) Se reconoce expresamente “*...la libertad y derechos de este Pueblo*” (artículo 6); d) “*La Representación Nacional de este Estado se conservará en el Supremo Congreso de los Diputados Representantes de sus Provincias libres...*” (artículo 7); e) En el artículo 8, la separación de poderes: “*Esta (la autoridad soberana) no se podrá ejercitar jamás por un mismo Cuerpo ni unas mismas personas en los diferentes Ramos de su administración, debiendo ser siempre separados y distintos el Ejecutivo, Legislativo y Judicial*”.

A la postre, el antagonismo debilitó a las filas patriotas. Adicionalmente, no lograron enfrentar el envío de tropas desde Lima y la simpatía de las provincias de Guayaquil y Cuenca a los realistas. Tras varias batallas y agotados sus esfuerzos, los patriotas son derrotados por las fuerzas españolas que tomaron la ciudad el 8 de noviembre de 1812, marcando el fin de la *"Revolución Quiteña"*.

#### **2.4.2 La independencia y el pensamiento del Libertador Simón Bolívar**

En los años posteriores, hasta que se produjera la Batalla de Pichincha con la cual nuestro país sellara su independencia el 24 de Mayo de 1822, la Audiencia de Quito estaría sometida a un gobierno realista duro y represor que sofocaría cualquier intento por retomar la lucha por la libertad.

El proceso independentista resurge en el año de 1820, en la ciudad de Guayaquil. El panorama tuvo matices diferentes a los existentes diez años atrás. Para ese entonces era ya evidente la campaña continental que se gestaba por la libertad, liderada por Simón Bolívar y San Martín. El territorio que comprendía la Real Audiencia de Quito pasa a formar parte de la Gran Colombia el 29 de mayo de 1822, de la cual eran ya parte la Capitanía General de Venezuela y el Virreinato de Nueva Granada.

##### **2.4.2.1 Simón Bolívar y las bases de los Estados Latinoamericanos**

Bolívar respecto al análisis de la formación de los Estados Latinoamericanos partía de dos condiciones: el reconocimiento de que nuestra realidad era fruto de dos civilizaciones –europea y autóctona del continente- y por tanto necesaria la construcción de identidad; y, la tendencia a la lucha por intereses particulares para captar el poder público que tiempo atrás había ejercido España.

Fiel a los principios republicanos, recogió en la construcción del marco institucional la “...soberanía del pueblo, división de poderes, libertad civil y proscripción de cualquier forma de esclavitud, y la eliminación de privilegios” (Zambrano Álvarez, 2012: 12). Para el surgimiento de una gran nación, Bolívar entendía preciso alcanzar la independencia en todos los órdenes de la vida social, desterrando costumbres como la obediencia, dependencia económica, oferta de materia prima y la religión. El sistema ideal de gobierno correspondía a aquel “...capaz de producir la mayor suma de felicidad posible, el máximo nivel de seguridad y la mayor estabilidad política.” (Ibíd). Para el caso latinoamericano y respondiendo a la coyuntura de la época, el Libertador proponía un modelo centralista, en el cual el gobierno por un lado reconocía prerrogativas a las partes, y por otra, reúne los aspectos que por su naturaleza son de interés público.

Partidario de la división de poderes propone la coexistencia de: a) El Poder Ejecutivo, en la figura del Presidente que reemplaza al monarca de la época colonial. En él descansa la estabilidad del régimen. Su origen es de carácter electivo y su función alternativa para evitar la tendencia a la tiranía. En su afán de limitar la autoridad pública establece la negativa de que a su cargo conste el nombramiento de funcionarios judiciales y representantes eclesiásticos; b) El Poder Legislativo. Con el fin de asegurar el equilibrio de fuerzas debía integrarse por tres cámaras: una conformada por representantes del pueblo; la otra por las élites; y, una tercera con un rol de mediador entre las anteriores; c) El Poder Judicial, coercitivo e independiente, encargado de garantizar el cumplimiento del régimen establecido y arbitrar conflictos entre los poderes públicos; y, d) El Poder Electoral, cuya concepción -alejada de la trilogía de poderes de la tradición europea- respondía a la necesidad de atacar las conspiraciones para alcanzar el poder. Sus funciones correspondían a la vigilancia de los procesos electorales y la conservación de la democracia para “...garantizar la legitimidad social y legal de las autoridades...” (Ibíd).

#### **2.4.2.2 Simón Bolívar frente a los derechos de participación ciudadana**

El Libertador era partidario de una participación popular restringida, debido a que la sociedad de los nacientes Estados latinoamericanos, por la prolongada dominación de los vicios del sistema absolutista, no había desarrollado las “*virtudes políticas*”.

El pueblo dentro de la concepción de la soberanía popular de Bolívar giraba en torno a dos puntos de vista: el sociológico, integrado por todo el colectivo que interactúa dentro del territorio; y, el político, en el que se incluía a todos aquellos a los que se les reconocía el derecho a participar en la elección de sus representantes. Dentro de la segunda perspectiva, el pueblo eran quienes sabían leer y escribir, ejercer un arte u oficio y no haber sido juzgados por la comisión de un delito. Bajo estas condiciones, la existencia de un sistema con mecanismos de democracia directa para Bolívar no tenía cabida. La propuesta fue entonces el establecimiento del sufragio indirecto. Quienes gozaban de los derechos políticos eran los encargados de escoger a los integrantes de los colegios electorales, que en última instancia eran los que elegían a los que ejercerían el poder soberano en representación del pueblo.

#### **2.4.3 Origen del Estado ecuatoriano. Rasgos democráticos en la Carta Política de 1830**

En 1830, el conflicto de intereses de los gobernantes locales desintegra la Gran Colombia. Primero la separación de Venezuela el 6 de mayo de 1830 y días después, el 13 de mayo, con la del Distrito del Sur -Ecuador-. Los tres departamentos de este último -Quito, Guayaquil y Azuay- deciden formar un

Estado independiente. Para el efecto, la elección de los diputados del Congreso Constituyente se define a través de asambleas de notables en cada departamento. Riobamba fue el lugar escogido como sede, a la que asistieron siete representantes de cada distrito, pertenecientes a grupos oligárquicos regionales.

En el preámbulo de la primera Constitución de la República del Ecuador se reconocían dos aspectos importantes: el primero referente al origen divino del Estado Civil, al incluir la frase "*En nombre de Dios*"; y, el segundo, referente a la soberanía, al establecer tácitamente que reside en el Estado -"*Nosotros los Representantes del Estado del Ecuador*"-. En cuanto a la participación ciudadana no ofrece condiciones que garanticen esta actividad. Los intereses de la oligarquía terrateniente se inclinan más por rescatar viejas costumbres colonialistas al radicalizar la diferenciación de clases. En este sentido el artículo 12 establecía como requisitos para ser ciudadano: 1) Ser casado o mayor de veintidós años; 2) Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos, o ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico, o jornalero; y, 3) Saber leer y escribir. La Constitución Política de 1830 establece un sistema electoral basado en el sufragio popular indirecto -que se mantendrá en Constituciones posteriores hasta la de 1852 inclusive- similar al método establecido en la Carta Suprema de la Gran Colombia y que marginaba la participación de las clases populares. Quienes tenían la calidad de ciudadanos debían reunirse en asambleas parroquiales para elegir a los electores, que debían "*Gozar de una renta anual de doscientos pesos que provenga de bienes raíces, o del ejercicio de alguna profesión o industria útil*" (numeral 4 del artículo 16 de la Constitución de 1830). Los electores parroquiales a su vez se concentraban en asambleas electorales cuya función consistía en elegir a los diputados provinciales, de entre los miembros que cumplan con los requisitos preestablecidos, estos a su vez elegirían al Presidente y Vicepresidente de la República.

En conclusión, en el naciente Estado ecuatoriano de 1830 la participación en los asuntos públicos estaba restringida para la clase pudiente de la nación, en este sentido "*La minoría de propietarios terratenientes y la riqueza del dinero seguían triunfando sobre las masas desposeídas. Ningún desposeído podía convertirse en Legislador de los terratenientes. Los intereses privados de la clase terrateniente eran representados directamente por los miembros poseedores de la clase*" (Quintero, 1978:16). Esta tendencia junto al caudillismo, profundas diferencias ideológicas y la dependencia de la economía a factores externos marcarían la inestabilidad política, subdesarrollo, lucha de facciones, el estancamiento de las naciones latinoamericanas y consecutivas reformas constitucionales, situaciones que en la actualidad representan un reto a superar a través del involucramiento de la sociedad civil en los asuntos públicos.

## CAPÍTULO III.

### 3. ENFOQUE TEÓRICO DE LA DEMOCRACIA

#### 3.1 Clasificación de la Democracia

El concepto Democracia ha nutrido su significado a través de intensas luchas sociales con el devenir de la historia. En la actualidad existe un fuerte compromiso en las sociedades para reforzar este ideal. Esta forma de gobierno se reincorpora a la historia en el siglo XVIII con el nacimiento del Estado moderno. Su base etimológica de origen griego se refiere al *demos* –pueblo- y *kratos* –gobierno-. De esta manera el significado de la Democracia incluye a “...una forma de gobierno en la que, al contrario que en las monarquías y las aristocracias, el pueblo gobierna. Democracia implica una comunidad política en la que existe alguna forma de **igualdad política** entre personas” (Held, 1996:18)

En el presente capítulo plantearé el enfoque de tres teorías del término Democracia: la representativa y directa que se funden para adoptar una tercera, la participativa. Finalmente se describo los retos a los que debe adaptarse el concepto para proyectar su accionar.

La concepción relativa a que la *soberanía* radica en el pueblo es totalmente aceptada en la doctrina política. El problema en cuestión ha sido la forma de ejercicio de este poder. Al respecto las tendencias de la representación y la participación directa de la comunidad han pretendido resolverlo con el fin de alcanzar el deber ser de la Democracia. La presente clasificación es de carácter general y no pretende agotar el concepto, muy al contrario, vale destacar que cada una de ellas aporta ciertas variantes del término Democracia. Me limitaré a tomar los rasgos característicos de estas modalidades para introducir la definición de la participación ciudadana que en la actualidad constituye un rasgo característica de esta forma de gobierno.

#### 3.1.1 Democracia Representativa

El contenido de la representación en la doctrina política tomó forma a raíz de las revoluciones del siglo XVIII. Para la época, la organización social distaba mucho de la experiencia griega de la antigüedad. El ejercicio de la Democracia clásica fue posible gracias a tres factores: sociedades pequeñas, división simple del trabajo y una ciudadanía restringida. La igualdad de los ciudadanos se expresó entonces

como el derecho a participar directamente en las deliberaciones de los asuntos públicos así como en la obligación de ser parte activa de la administración de la *polis*. En el nacimiento de los Estados modernos estas condiciones se transformaron: las sociedades contemporáneas crecieron, se añadió complejidad en la división del trabajo y se amplió el concepto de ciudadanía. Los asuntos públicos demandaron entonces especialización. La distribución del poder encontró su fundamento en la representación, dentro de la cual la igualdad se incorpora en el derecho a elegir y ser elegido. Así, en palabras de Sartori (1999, 257-277), “...una persona actúa en lugar de otra u otras que por diversas razones no pueden hacerlo directamente, ya sea por la complejidad de la sociedad, por la necesidad de cada persona de atender a sus asuntos personales, por la especialización de la administración o por otras razones”.

### **3.1.1.1 Origen de la Doctrina de la Representación Política**

El desarrollo de la representación política, como ya se mencionó, surge con las revoluciones del siglo XVIII. Así, en Inglaterra nace como un producto histórico, con la evolución del Parlamento; en Francia son las doctrinas las que fundamentan el concepto con la creación de la Asamblea Nacional; y en, Estados Unidos de Norteamérica se incluirá la representación como una aplicación pragmática de la realidad vivida por Inglaterra. Los principales aportes de estos diferentes contextos son:

- a) *El origen inglés:* destaca la concepción de que el Parlamento debía representar a la totalidad del reino, al conjunto del pueblo. Así, el tratadista político Burke desarrolla esta idea en la carta dirigida a los electores de Bristol (1774), en la cual expone el papel que ha de desempeñar el diputado: “...el Parlamento es la asamblea deliberadora de una nación con un solo interés, el de todos... Se elige a un miembro, pero ese miembro, una vez elegido, no es un miembro de Bristol, sino un miembro del Parlamento. Si el distrito electoral local ha de tener un interés, o una opinión apresurada, evidentemente opuesta al verdadero del resto de la comunidad, el miembro elegido para ocupar ese puesto ha de ser alguien que se esfuerce para conseguir el bien general”.
- b) *El origen francés -La Doctrina Originaria de la Representación-:* Sin lugar a duda la Democracia Representativa como fruto de las ideas está en Francia. La Constitución de 1791 incorpora efectivamente su aplicación institucional. El abate Sieyés, en su obra “¿Qué es el tercer Estado?” contribuye con ciertos fundamentos doctrinarios de los cuales extraigo: 1) La necesidad de una asamblea representativa. En palabras del abate Sieyés (2003, 71-73): “los asociados son demasiado numerosos y están dispersos en una superficie demasiado extensa para ejercitar fácilmente ellos mismos su voluntad común. ¿Qué hacen? Separan todo lo que es necesario para velar y proveer a las atenciones

públicas, y confían el ejercicio de esta porción de voluntad nacional, y por consiguiente de poder, a algunos de entre ellos”; 2) El objeto de la asamblea representativa es la expresión de la voluntad de la nación; y, 3) La voluntad de una nación: “...el resultado de las voluntades individuales, como la nación es la reunión de los individuos” (Sieyès, 2003:168). En definitiva, la comunidad encarga el ejercicio del poder a sus representantes solamente en aquella porción necesaria para alcanzar el bien común y dentro de los límites fijados por la ley.

- c) *El origen norteamericano.* Tras la emancipación de las colonias norteamericanas el sistema representativo era ya conocido gracias a la experiencia inglesa. Así, durante el Congreso Constituyente de 1787 sus integrantes se centraron en su aplicación pragmática, resaltando las ventajas de una representación libre y adecuada por sobre el gobierno directo de la ciudadanía. En primer lugar como la conveniente sustitución de la reunión del pueblo en general, y adicionalmente como la ideal equiparación con el sistema en el que cada ciudadano delibera y vota en persona.

### **3.1.1.2 La naturaleza jurídica de la Representación Política**

La naturaleza jurídica de la Representación Política gira en torno a tres puntos: identificar a los entes representado y representativo; determinar la naturaleza de la relación entre ellos; y, establecer las facultades de los representantes. La explicación a estas cuestiones en las siguientes teorías:

- a) *Teoría del Mandato.* Traslada la representación del ámbito privado a las relaciones políticas. Bajo esta concepción la respuesta al primer planteamiento cuenta con identificar a la Nación como el ente soberano y por tanto el representado, en tanto que el representante es el Parlamento. Sin embargo, en este último punto, en la división de poderes sería el conjunto de los órganos quienes ostentarían esta calidad. Frente a la naturaleza de la relación entre representado y representante así como las facultades de este último, la teoría distingue entre: el *mandato imperativo*, que surge en la cotidianidad de la Edad Media, bajo el dominio de la sociedad estamental. En este caso la representación se limita al grupo particular que lo elige y por tanto sus obligaciones se circunscriben a las instrucciones de este; y, el *mandato representativo* donde la representación no se fragmenta, el mandatario lo es de la nación entera y en consecuencia no se obliga al cumplimiento de las instrucciones del grupo que lo designa. Bajo esta visión las consecuencias jurídicas resultantes son la irresponsabilidad e irrevocabilidad de su función, condiciones que con el tiempo resultarían en la insatisfacción de la comunidad. De ahí surgiría la necesidad de una serie de mecanismos de control social.



- b) *Teoría del Órgano*. Esta teoría excluye la analogía de la representación política con el derecho privado. Esta visión explica la naturaleza jurídica de la representación mediante la evolución histórica del concepto “*Órgano*”. El pueblo es el órgano primario del Estado en tanto que el conjunto de sus representantes son el órgano secundario, que debe por tanto expresar la voluntad de la nación. Ambos forman entonces la unidad jurídica.

### 3.1.1.3 Elementos constitutivos de la Representación Política

**Tabla 1: Elementos Constitutivos de la Representación Política**

a) <b>Representado</b>	La nación en su conjunto
b) <b>Representante</b>	El órgano institucionalizado
c) <b>El medio para llegar a la representación</b>	La elección mediante el sufragio
d) <b>Relación entre representados y representantes</b>	Los segundos en conjunto ejerce la voluntad de los primeros, limitados por la normativa legal. Individualmente no existe ningún tipo de obligación
e) <b>Objeto</b>	Construir la voluntad de la nación.

Elaborado por: Paulina Mosquera H.

### 3.1.1.4 El sufragio como mecanismo de la Democracia Representativa

Para el tratadista Mario Justo López (1973, p. 440) en su obra “*Manual de Derecho Político*” el sufragio “...es una manifestación de voluntad individual que tiene por finalidad concurrir a la formación de una voluntad colectiva, sea para designar los titulares de determinados cargos concernientes al gobierno de una comunidad, sea para decidir acerca de asuntos que interesan a ésta”. Al ser fundamento de la democracia la igualdad, en el sistema representativo este se hace efectivo gracias al sufragio. Así, la distribución equitativa del poder entre la población se expresa en el derecho de elegir y ser elegido, y adicionalmente en el derecho a decidir.

De acuerdo a su reglamentación legal el sufragio puede ser:

- Por el modo de emitirlo: público y secreto. El segundo aceptado porque asegura la libertad y autenticidad de la voluntad individual.

- En cuanto a quienes se destina su ejercicio: universal y calificado o restringido. El voto universal sin embargo presenta exclusiones en razón de la edad de los sufragantes.
- Por la determinación o no de su exigencia: en facultativo y obligatorio. En el entendimiento que a través del sufragio la ciudadanía expresar la porción de soberanía que le corresponde.
- Por la relación entre elector y elegido: directo e indirecto. En el primero, quienes emiten su voto lo hacen por el candidato propuesto o a favor o en contra del planteamiento formulado. En tanto que en el sufragio indirecto, se elige a los miembros de colegios electorales, quienes en última instancia son los que emiten la decisión.

### **3.1.1.5 Transformación del sistema representativo. Factores**

El sistema representativo desde su incorporación en el siglo XVIII ha evolucionado gracias a nuevas perspectivas que han replanteado el concepto. El factor que transformó su visión y que se posicionó como figura integrante de la representación política es el apareamiento de los partidos políticos, intermediarios entre el elector y el elegido. El mandatario es seleccionado dentro de las filas del partido político, el pueblo en las elecciones no hace más que ratificarlo. La demanda de especialización en el manejo del gobierno ha sido otro factor en el sistema por lo que es cada vez necesaria la intervención de expertos en el manejo de la nación. También el desarrollo de las comunicaciones y la democratización de la educación han permitido el pueblo mire desde otra perspectiva al sistema representativo. El ciudadano analiza el trabajo de los gobernantes, se organiza y pone en marcha movilizaciones de protesta al no encontrar debidamente atendidos sus intereses. En conclusión, el sistema representativo no es suficiente para atender la demanda social. Se ha entendido urgente la incorporación de mecanismos que involucren a la ciudadanía en el manejo de los asuntos de Estado.

### **3.1.2 Democracia Directa**

El Estado moderno se desarrolló bajo la tradición liberal y la institucionalización de una democracia representativa. Frente a los ideales políticos basados en el capital, en el siglo XIX, Karl Marx (1818-1895) plantea una alternativa cuyos objetivos a largo plazo eran el fin de la política, la desaparición de los parlamentos –a los que consideraba barreras entre el pueblo y los gobernantes-, la consolidación de la libertad con la abolición de la explotación del hombre por el hombre y la afirmación de la igualdad en todos los ámbitos del accionar humano.

Si bien Marx vio al voto como un avance hacia la equidad, también lo consideró un mecanismo insuficiente para expresar cabalmente la voluntad del pueblo. Propugnaba la responsabilidad de los representantes y su sujeción a frecuentes elecciones, el respeto a la voluntad de su comunidad y su revocatoria. Las fuentes para estos planteamientos las encontró en el modelo de la democracia clásica de Atenas y en los postulados del autogobierno de Rousseau.

En este punto es preciso señalar las divergencias entre lo que significa la democracia clásica y lo que representa la democracia directa en el escenario de la modernidad, en la Tabla 2:

**Tabla 2: Comparación entre Democracia Clásica y Democracia Directa**

	<b>Democracia Clásica (Atenas)</b>	<b>Democracia Directa (Modernidad)</b>
<b>Expresión</b>	Mediante asambleas populares	Vía Consulta Popular, Iniciativa Popular y Revocatoria del Mandato.
<b>Antítesis</b>	Aristocracia y monarquía	Democracia Representativa
<b>Valores</b>	Libertad e igualdad restringidas	Libertad e igualdad para todos.
<b>Derechos de ciudadanía</b>	Para un grupo restringido	En teoría para toda la población.
<b>Dominio de unos a otros</b>	Reconciliable	Irreconciliable

**Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

El desarrollo de la definición de la Democracia Directa se basa en la exclusión de lo que significa la Democracia Representativa –elección de mandatarios-. Abarca así las formas en que la ciudadanía tiene una participación directa y a través de ella puede expresar de manera equitativa, sin ningún tipo de intermediarios, su voluntad sobre temas de interés general.

### **3.1.2.1 Mecanismos de Democracia Directa**

Una democracia representativa debilitada –debido al alejamiento del pueblo y sus gobernantes por la complejidad en los temas políticos; la falta de transparencia en la actividad de los representantes; el desgaste de las elecciones; y, la falta de control de los mandantes- sumada al desarrollo de los medios de comunicación así como al aumento del acceso a la educación, han dado paso para que la ciudadanía demande un mayor espacio en su incidencia en las decisiones de interés público, pedido que se ha cristalizado en la inclusión de mecanismos de Democracia Directa en las distintas legislaciones.

Simón Pachano (2008) en su publicación *“Democracia Directa: Principios básicos y su aplicación en el Ecuador”* distingue tres condiciones que debe reunir la participación de los individuos en una Democracia Directa: el accionar del conjunto de la ciudadanía –sin ningún tipo de exclusión–; que no existan intermediación de los representantes; y que el ciudadano actúe en su condición como tal –a través del voto–. El ejercicio de un mecanismo de Democracia Directa se efectúa a través de una votación popular –la fórmula que la Democracia Representativa encontró para alcanzar el principio de la igualdad entre los ciudadanos–. Sin embargo en la Democracia Directa el sufragio se lleva a efecto para la toma de decisiones no para la elección de dignidades y contribuye a acercar el poder a la ciudadanía. Así, estos mecanismos deben ser impulsados y controlados *“Desde abajo”*, esto significa, por una parte, que es la ciudadanía la que tiene el poder de iniciativa y convocatoria, y por otra, que esta facultad debe estar constitucionalmente establecida. Desde esta perspectiva los procedimientos controlados *“Desde arriba”* no representarían auténticamente una Democracia Directa.

Entre los objetivos que persigue la aplicación de mecanismos de Democracia Directa se encuentran: acercar al representante con los electores; encaminar el control de los mandantes hacia sus mandatarios; mantener el interés permanente del ciudadano en los asuntos públicos; y, aproximar la política a la población.

En observancia a lo planteado se determina como mecanismos de Democracia Directa: la Iniciativa Legislativa, Consulta Popular –de abajo hacia arriba– y la Revocatoria del Mandato. A continuación una breve reseña histórica de su aplicación y características:

a) *Iniciativa Legislativa*: es *“...la facultad de la ciudadanía para presentar proyectos de ley o de reformas legales e, incluso, constitucionales, sin recurrir a la intermediación de otras personas, organizaciones o instituciones”* (Pachano, 2008, p.12). La Iniciativa Legislativa se caracteriza por poner en movimiento el “poder” porque versa sobre proyectos legales que los representantes deben atender –ya sea en el ámbito constituyente, legislativo o de administración–

El país que registra las primeras aplicaciones de este mecanismo es Suiza, en 1848. La materia a ser modificada en una primera instancia era la constitucional, posteriormente y de manera parcial se amplía al campo legislativo. Por su parte en Estados Unidos de Norteamérica la Iniciativa Legislativa se remonta a 1898, siendo el Estado de Dakota del Sur el primero en aplicarla. En nuestro país la Iniciativa Legislativa encuentra sustento por primera vez en la Constitución Política de 1979 y se ha mantenido en el ordenamiento constitucional del país hasta la actualidad.

Para el ejercicio de la Iniciativa Legislativa los ciudadanos además de participar de manera directa por medio de sus propias organizaciones o grupos conformados para el efecto requieren de un mínimo de respaldo social expresado en un determinado porcentaje de firmas.

- b) *Consulta Popular.* Gracias a este mecanismo se materializa el derecho de la ciudadanía a expresar su opinión y hacer valer su voluntad sobre asuntos normativos o de interés general. En doctrina, en el primer caso se denomina Referendo –legislativo o constitucional-, en el segundo Plebiscito.

El origen del referendo está en Suiza -siglo XVI- donde ha alcanzado su pleno desarrollo. Los antecedentes modernos de este mecanismo datan de 1789, en Francia tras los acontecimientos de la revolución, tanto en materia legislativa como constitucional; y 1818, en Estados Unidos de Norteamérica a nivel estadual, donde en materia constitucional es común la realización de dos consultas: la primera para decidir sobre la convocatoria o no de la convención constituyente y la segunda para ratificar o rechazar las decisiones resultantes. El concepto de plebiscito data de la época de la República en Roma para definir a la ley formada por la plebe y que en un primer momento obligaba sólo a este grupo. Tras reformas legales tuvo su carácter obligatorio para toda la población. La concepción del plebiscito en su acepción moderna toma forma en Francia. Este mecanismo se utilizó durante la revolución para definir la situación territorial de zonas determinadas –Avignon, Saboya, Niza, Ginebra, Bélgica, entre otras-; y, para ratificar al gobernante o al régimen -el caso de los llamados plebiscitos napoleónicos-.

En nuestro país la primera Constitución Política que contempló este mecanismo de Democracia Directa es la de 1869. Posteriormente reaparece un siglo después en la Carta Política de 1967. Y desde el retorno a la Democracia en 1979, ha permanecido vigente en las tres Constituciones Políticas que devinieron desde ese año. Este mecanismo de Democracia Directa efectiviza dos derechos ciudadanos: el de ser consultados y el de convocar a consulta. Este segundo es el que representa el concepto de participación directa. Así se distingue una consulta popular de participación pasiva y otra activa, dependiendo del sujeto de la iniciativa –desde arriba hacia abajo o desde abajo hacia arriba-. Dentro de los requisitos básicos para su ejecución se encuentra la calificación de temas y el control de la redacción de las preguntas, a los que se añade la recolección de un cierto porcentaje de firmas provenientes de los integrantes del cuerpo electoral cuando es fruto de la iniciativa ciudadana.

- c) *Revocatoria del Mandato*. En palabras del tratadista mexicano Mario Justo López (1973, p. 473) la Revocatoria del Mandato o *Recall* “...es un procedimiento para destituir a los representantes o funcionarios elegidos antes de que cumplan el plazo fijado para su actuación. Constituye un derecho o facultad de una fracción del cuerpo electoral para obtener que se llame a elecciones especiales, a fin de determinar si el ocupante de un cargo electivo debe permanecer o no en él”.

El ejercicio de este mecanismo inicia en los Estados Unidos de Norteamérica durante el siglo XX, en contra de representantes estatales, jueces y funcionarios municipales. En Suiza, en los cantones de Berna y Lucerna, la revocatoria opera para disolver la asamblea. Y en España, en la Constitución de 1931, para la destitución del Ejecutivo. En Ecuador este mecanismo se incluyó a partir de 1998 para revocar el mandato de alcaldes, prefectos y diputados, por corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. En la actual Carta Política se amplía el concepto para todas las autoridades de elección popular.

A fin de que la Revocatoria del Mandato no sea un instrumento de inestabilidad política, se establecen requisitos con cierto grado de complejidad: porcentaje de firmas del cuerpo electoral que respalden el inicio del proceso; un porcentaje mínimo de votos o relacionado con la votación obtenida por el representante; y, restricciones de carácter temporal.

### **3.1.2.2 Aspectos a considerar en el diseño de los mecanismos de Democracia Directa**

Los mecanismos de Democracia Directa pertenecen a la ciudadanía. El diseño de sus procedimientos requiere de ciertas condiciones para no restar su titularidad y así evitar que se conviertan en instrumento de grupos de poder para la manipulación de la voluntad general. Así, la calidad de este diseño determinará la calidad de las decisiones adoptadas. Kaufmann, Büchi y Brau (2002) mencionan como factores a considerar en el diseño de los procedimientos de Democracia Directa los siguientes:

- ***Umbrales de firmas:*** el número de firmas de respaldo para la convocatoria.
- ***Tiempo concedido:*** el legal para cada etapa –recolección de firmas, aprobación, campaña, otros-
- ***Cómo se recogen las firmas: de manera arbitraria o restringida:*** La primera genera la apertura de debates, la segunda versará sobre discusiones reguladas.

- ***Qué bien arraigada está la Democracia Directa en el sistema político en general:*** respecto a las reglas que permiten la participación del gobierno y el órgano legislativo.
- ***Requisitos de mayoría y quóruns de participación mínima:*** una regla diferente al principio de la simple mayoría en la votación así como en la participación del cuerpo electoral
- ***Información para ciudadanos y debate público:*** el modo de promover el debate público para generar una ciudadanía apropiada y objetivamente informada. El proyecto a ser presentado al electorado requiere nutrirse del aporte de cada sector de la sociedad, a fin de conseguir no solo mayoría sino también consensos.
- ***Limitación de los asuntos a tratar:*** en la normativa legal pueden preverse aquellos ámbitos que por su naturaleza altamente técnica es preferible mantenerlos ajenos a la influenciable decisión popular.
- ***Consecuencias legales:*** los lineamientos resultantes de la aplicación del mecanismo de Democracia Directa y posibles medidas correctivas ante el desconocimiento intencional por parte del aparataje estatal.
- ***El proceso como un todo:*** estructurado de tal forma que evite el boicot de las autoridades.

En base a estas consideraciones, el diseño procedimental de los mecanismos de Democracia Directa ha de promover: la libre comunicación en todos los niveles de la población; el establecimiento del tiempo suficiente en cada etapa del proceso que aliente la aprehensión y el compromiso popular suficiente con la iniciativa; y, la promoción de una discusión de calidad del tema expuesto a decisión popular. Los beneficios de una Democracia Directa se alcanzan gracias a un ejercicio regular. Esta práctica será posible si estos procedimientos son concebidos para su efectiva utilización por parte de la ciudadanía.

### **3.1.2.3 La imagen del ciudadano bajo la perspectiva de la Democracia Directa**

Uno de los cuestionamientos de la aplicación de la Democracia Directa es el grado de madurez política del ciudadano. Este factor ha sido objeto de análisis a lo largo de la historia. La exclusión de la mujer, esclavos, analfabetos y no propietarios de riqueza fue consecuencia de este argumento, que dejó de lado a estos sectores de la sociedad de la toma de decisiones políticas complejas por largo tiempo. Con

el advenimiento de la democracia representativa el político pasó a ocupar el lugar que el ciudadano desempeñó en la realidad de la *polis* griega y de las ciudades-república italianas. El individuo como tal centró su accionar a la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades. En la aplicación de una democracia directa las figuras de ciudadano y político adquieren nuevos matices para adaptar sus ámbitos de acción. La diferenciación de estos papeles en los dos enfoques en estudio en la Tabla 3:

**Tabla 3: El papel del ciudadano y el político en la Democracia Representativa y Democracia Directa**

	<b>Democracia Representativa</b>	<b>Democracia Directa</b>
<b>Ciudadano</b>	Rol: elegir	Participan en la toma de decisiones
	Su acceso individual a las decisiones políticas es negado por pertenecer a la categoría de “ciudadano común”	Tiene acceso a las decisiones y a la estructura de la agenda política –“ <i>políticos ocasionales</i> ”-
	Incompetencia del ciudadano	Madurez, responsabilidad, competencia y confianza del ciudadano
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Categorías mutuamente excluyentes.</li> <li>▪ Sin igualdad de derechos políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Categorías que son interdependientes</li> <li>▪ Igualdad. No son términos opuestos porque los primeros son los titulares del poder soberano</li> </ul>
<b>Político</b>	Rol: decidir	Deciden, pero esta facultad es compartida y controlada por los ciudadanos.
	Monopoliza fuentes importantes de poder	Comparten el poder con los ciudadanos.
	Superioridad del político	Bajan a esferas más terrenales -ganan empatía y humanidad-

**Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

Los mecanismos de Democracia Directa desarrollan en el ciudadano habilidades políticas porque ejecutan arduas labores en este campo –debates, búsqueda de recursos, publicidad, campañas-, en las cuales desempeña diferentes roles e intervienen en distintos grados de entrega. El ciudadano presenta propuestas y ejerce el control político, de forma autónoma del poder estatal. Su actividad contribuye a la cohesión social y a la confianza en la política. Son instrumentos de una democracia más auténtica.



### 3.1.3 Democracia Participativa

La formulación de modelos participativos para su puesta en práctica nace en las décadas de los 60's y 70's. Las fuentes de esta concepción se remontan a la época de la democracia ateniense y del plebiscito romano, y en la modernidad a los planteamientos de la democracia directa de Marx y Engels. El aporte de esta tendencia es encontrar mecanismos entre la Democracia Representativa y la Democracia Directa, que visualiza el fin de la política para subsanar puntos débiles de estos sistemas.

Tras la Segunda Guerra Mundial lejos quedó el ideal de la supremacía de la política sobre la economía. La historia sería testigo de la transformación del sistema en verdaderas “*Tecnodemocracias*” donde élites gubernativas y privadas aplicarían la lógica del factor económico. En línea a los cuestionamientos de la realidad así presentada, a los acontecimientos políticos de los 60's y a la insatisfacción de lo resuelto por las doctrinas políticas liberal y marxista, surge la teoría de los modelos democráticos participativos como respuesta a los problemas latentes de las sociedades modernas. Su difusión ha provocado una demanda de participación política y social en la ciudadanía.

#### 3.1.3.1 Representantes del pensamiento democrático participativo

La Democracia Participativa rechaza la idea de suplantar las prácticas democráticas representativas por otras de índole directa. Aboga por la transformación de la política a través de la democratización del Estado y la sociedad. En el primer caso, mediante la accesibilidad y responsabilidad de los representantes, del aparataje estatal y los partidos políticos hacia la ciudadanía. En el otro, por medio del surgimiento de nuevas formas de lucha centradas en la localidad. Dentro de los pensadores de esta tendencia política destacaré el aporte de dos de ellos:

- Carole Pateman (*Participation and Democratic Theory*, 1970): esta autora cuestiona el planteamiento de la “*libertad e igualdad*” de los individuos en las sociedades liberales contemporáneas. Ella considera que las asimetrías de poder y de los recursos limitan la participación activa de la población en los asuntos políticos y sociales.

Resalta como ventajas de una democracia participativa: el desarrollo individual, el acercamiento al poder central, el interés por el análisis y la solución de los problemas colectivos, el involucramiento de una ciudadanía activa y capacitada. Por tanto, considera importante acercar las prácticas democráticas a los ámbitos de la cotidianidad. En la medida en que las personas perciban

oportunidades de participación efectiva en la toma de decisiones, sentirán que esta práctica tiene sentido y por tanto adoptarán compromisos obligatorios con las medidas así adoptadas.

- C. B. Macpherson: defiende la participación directa y frecuente de los ciudadanos en el control de la sociedad y del Estado para garantizar la libertad y el desarrollo individual. Así, se debe pasar de las periódicas elecciones al involucramiento en la toma de decisiones en los distintos ámbitos de la vida pública. La transformación de la sociedad y del sistema de gobierno sería posible gracias a la concurrencia de dos factores: en primer lugar, partidos políticos en los que la competencia de ideas signifique la sensibilización ante los problemas públicos, y el ejercicio de prácticas de democracia directa los vuelvan menos jerárquicos y más responsables ante sus afiliados-; y, en segundo lugar, organizaciones populares de autogobierno, que desempeñen sus funciones en las esferas más cercanas al ciudadano común –lugar de trabajo y comunidades locales-

### **3.1.3.2 Lineamientos generales**

En su obra “*Modelos de Democracia*” David Held (2007, p. 307) nos presenta los puntos que caracterizan a la Democracia Participativa y que a continuación tomo como referencia:

- ***Principio justificativo:*** para Robert Dahl (1985), una justificación conforme a nuestro estilo de vida es considerar a la participación como un derecho por pertenecer a una sociedad democrática.
- ***Características fundamentales:***
  - a) La participación directa de la ciudadanía, empezando desde las esferas más cercanas a su cotidianidad –trabajo y comunidad-
  - b) Transformación del sistema de partidos –menos jerárquicos y más responsables-
  - c) La actuación de partidos participativos en las actividades parlamentarias.
  - d) Una estructura social abierta a la experimentación de nuevas formas políticas.

▪ **Condiciones Generales:**

- a) Distribución equitativa de recursos
- b) Eliminación del poder burocrático no responsable.
- c) El acceso a la información que respalde decisiones conscientes y responsables.
- d) Apertura de condiciones en el ámbito doméstico para favorecer la participación equitativa de la mujer.

### **3.2 El significado de la Democracia en la actualidad**

La Democracia no es un término acabado. Desde la Atenas clásica hasta nuestros días este sistema ha experimentado transformaciones equivalentes al desarrollo político de la humanidad.

Plantear el rumbo de la Democracia significa dejar ese espacio libre y flexible a la experimentación. El reto que surgió con el nacimiento del Estado moderno impulsó la creación de la fórmula de representación, ejercida a través del sufragio, con el fin de alcanzar el ideal de la igualdad, que en la época de la antigüedad fue posible por el reducido grupo que efectivamente ejercía el derecho a la ciudadanía.

En la actualidad las naciones se enfrentan a condiciones internas y externas que empujan nuevamente a una transformación de esa Democracia tan arraigada ya a nuestra sociedad. En el ámbito doméstico, la demanda de participación por parte de organizaciones sociales y grupos coyunturales, ciudadanos capacitados, convocatoria social por medios virtuales, problemas complejos de índole social y económicos. En el concierto internacional, la creación de organismos intergubernamentales, bloques políticos y económicos, conflictos geopolíticos, la globalización, el desarrollo tecnológico, canales de comunicación inmediata.

Por tanto, el contenido de la Democracia se va nutriendo con el desenvolvimiento humano, y está en nuestras manos el planteamiento de nuevos hitos que permitan hacer del sistema el medio de convivencia adecuado para propender al mantenimiento de los ideales de igualdad y libertad.

## CAPÍTULO IV.

### 4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, DIRECTA Y COMUNITARIA EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA

La Participación Ciudadana es un término relativamente nuevo en el sistema político mundial. En la actualidad, ha emergido una creciente demanda popular por incidir en los asuntos públicos. La democratización de la educación, los avances tecnológicos de los canales comunicativos y la preeminencia del capital sobre lo social son algunos de los factores que han incidido en esta transformación de la acción ciudadana.

El presente capítulo tiene como objetivo realizar un análisis del significado de ciudadanía y de los medios que presenta la actual Constitución de la República para el ejercicio del derecho de participación. Concluiré con el planteamiento de la simbiosis entre representación y participación.

#### 4.1 Definición de Ciudadanía

Este proceso de incidencia popular en los asuntos públicos llamado Participación Ciudadana demanda, en primer lugar, el referirse al término *ciudadanía* –definición que ha sufrido transformaciones a lo largo de la historia, coincidiendo su desarrollo con la evolución misma de la Democracia-. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su Vigésima segunda edición, la definición de ciudadanía engloba al: “1. adj. Natural o vecino de una ciudad. 2. adj. Perteneciente o relativo a la ciudad. 3. m. Habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país...” En la actualidad conceptualizar el término ciudadanía implica haber superado una serie de posiciones ideológicas que excluían de ella a: mujeres a quienes no ostentaban una posición económica favorable y, a los privados de la libertad.

Lo afirmado anteriormente se refleja en la evolución del término en nuestra legislación. Así, solamente en las dos últimas Cartas Políticas (1998 y 2008) se han reconocido ciudadanos a todos los ecuatorianos y ecuatorianas –por derecho de sangre y derecho territorial, y quienes lo son por naturalización-, sin ningún tipo de restricciones. Sin embargo en Constituciones anteriores se contemplaba diversos requisitos para alcanzar esta condición, entre los que se citan:

- **La edad:** en la mayoría de los textos constitucionales el mínimo de edad era de veintiún años. Sin embargo la tendencia en el siglo XX se ha inclinado más a la de dieciocho años.
- **El estado civil:** al no contar con el límite de edad establecido, quienes eran casados podían ser considerados ciudadanos en las Constituciones Políticas del siglo XIX –hasta la de 1889 inclusive–
- **Bienes económicos:** hasta la Constitución Política de 1852 fue criterio de calificación poseer una propiedad raíz y un capital libre, requisito que podía subsanarse al ejercer una profesión u oficio.
- **Profesión u oficio:** el ejercicio de una profesión o industria útil era válido hasta la Constitución de 1852, sin embargo los sirvientes –doméstico o jornalero– eran excluidos de esta categoría.
- **Alfabetismo:** el saber leer y escribir fue uno de los considerandos que se observó incluso avanzado el siglo XX. Es la Constitución Política de 1979 la que elimina este factor de ciudadanía.
- **Religión:** ser católico, en la Constitución Política de 1869 –la denominada Carta Negra–
- **El género:** la ciudadanía de la mujer es reconocido expresamente en la Constitución Política de 1929. Previo a ella, de forma consuetudinaria e incluso textual, se la excluía de esta condición.

La indicación de estos requisitos de ciudadanía demuestra el grado de exclusión que sufrió la mayoría de la población en un extenso período de la vida republicana del Ecuador. Este hecho repercutió, por la íntima relación que existió, en el ejercicio de los derechos políticos. Hasta la Constitución Política de 1852 se mantuvo el sufragio indirecto. Así, quienes participaban en las elecciones primarias eran los considerados ciudadanos. Esta situación perduró en las Constituciones que adoptaron el sufragio directo –en 1861–. Esta relación se rompe con los dos últimos textos constitucionales, debido a que al considerar ciudadano a todos los ecuatorianos fue preciso establecer requisitos específicos para el ejercicio del sufragio, que analizaré en líneas subsiguientes.

Ser ciudadano implica obligaciones y ejercicio de derechos, entre estos últimos el de participación que exige re-crear al ciudadano, establecer marcos en los que la sociedad, obsesionada por intereses personales en la defensa de derechos adquiridos, pase por un proceso ético-educativo que la lleve a velar por los intereses del bien común a largo plazo. ¿Suena esto a utopía? Los mecanismos que permitirían esta transformación existen. El objetivo está en aplicarlos.

## **4.2 El derecho a la participación en la Constitución de la República de 2008**

La Constitución de la República del Ecuador, aprobada mediante referéndum y publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, en el inciso segundo del artículo 1 establece que: *“La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y se ejerce a través de los órganos de poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”*. Este precepto determina un sistema de gobierno que busca adaptar a la representación con la participación ciudadana.

Desde el albor de la república en Ecuador, la democracia representativa fue la vía para que el pueblo a través del sufragio ejerciera su soberanía. Los años comprendidos entre 1997 y 2006 pasarán a la historia como la época de crisis de la representación en nuestro país. Tres presidentes elegidos legítimamente en las urnas fueron derrocados popularmente en las calles. En lo jurídico, el cambio de Carta Política en 1998 y la voluntad mayoritaria de solicitar su reforma pocos años después. Así, uno de los retos del nuevo ordenamiento jurídico era incluir instituciones y procedimientos que respondieran a la demanda de participación que colocara al ciudadano en la escena política. Al respecto se puede clasificar dos formas principales de ejercer este derecho: la primera de aspecto esencialmente político; y, la segunda, que vincula a la participación con la vigencia de derechos. Para nuestro estudio empezaremos mencionando a esta última.

### **4.2.1 El derecho de participación vinculada a la demanda de derechos**

Esta participación no política permite a la ciudadanía incidir activamente en el respeto a sus derechos establecidos en la Constitución de la República. Sin embargo, la organización en ese sentido debería surgir de las propias filas de la población involucrada –al igual que en los mecanismos de participación política- para que sean considerados genuinamente procesos participativos.

El desarrollo de esta visión de participación está en los Capítulos Segundo, Tercero y Cuarto del Título II de la Constitución de la República. Relacionados a los derechos del buen vivir constan espacios de participación en áreas como: comunicación e información; cultura y ciencia; educación; y, trabajo y seguridad social. Grupos de atención prioritaria como: adultas y adultos mayores; jóvenes; niñas, niños y adolescentes; y, personas con discapacidad, que en el ámbito de las políticas aplicables a su sector, son señalados actores participativos. Otro sector llamado a ejercer su derecho a la participación es el de las comunidades, pueblos y nacionalidades, en este caso relacionado a la utilización sustentable de la biodiversidad y la administración del sistema de educación intercultural bilingüe.

#### 4.2.2 El derecho de participación en el ámbito político

En el Capítulo Quinto, del Título II de la Constitución de la República, se trata sobre los *Derechos de Participación* en el ámbito de la política. Así bajo el lineamiento establecido en el artículo 61 del ordenamiento constitucional, como derechos de participación política constan:

1. *Participar en los asuntos de interés público.* De conformidad con el artículo 95 de la Constitución de la República esta participación se ejerce a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria. Sin embargo, esta declaración al no ser exhaustiva permite que este derecho pueda expresarse de múltiples formas.
2. *Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.* Derecho institucionalizado en el artículo 103 de la Constitución de la República. Los ciudadanos están por tanto facultados para presentar proyectos de creación, reforma o derogatoria de leyes, incluso en materia constitucional.
3. *Ser consultados.* Este derecho se ejerce de maneras diversas y no solamente en la tradicional consulta popular-. Así, las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser consultados en los asuntos que les afecten -artículo 45, inciso tercero-. Por su parte las comunidades, pueblos y nacionalidades poseen el derecho a ser consultados al amparo de tres disposiciones constitucionales: la consulta previa -numeral 7 del artículo 57- concerniente a “...planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente;...”; en relación a medidas legislativas que de alguna manera pueda afectar a sus derechos colectivos –numeral 17 del artículo 57-; y, frente a decisiones estatales que puedan afectar al ambiente donde se desarrollen.

En cuanto a la consulta popular es preciso distinguir la modalidad de participación que la ciudadanía tiene en ella -activa o pasiva-. El artículo 104 de la Constitución de la República menciona que la Presidenta o Presidente de la República así como la ciudadanía tienen la potestad para convocarla, y es precisamente ahí donde se lleva a cabo la diferenciación. En el primer caso la consulta popular serviría más bien como un mecanismo que refuerza las facultades de la autoridad pública, mientras que el segundo es donde precisamente se vislumbraría la participación directa de la ciudadanía, ya no solamente como el agente decisor entre dos alternativas, sino más bien como el agente creador de propuestas.

4. *Fiscalizar los actos del poder público.* Este precepto establece como principios: la garantía de la participación de la población en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos –último inciso del artículo 85-; el control popular de las instituciones estatales así como de sus representantes, dentro de un proceso continuo de construcción del poder ciudadano –artículo 95-; y, el reconocimiento a todas las formas de organización social como ejercicio de la soberanía popular –artículo 96-. La materialización de estos principios está en el artículo 100, que dispone la conformación de instancias participativas en todos los niveles de gobierno para usar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social, integradas por los representantes electos, los del régimen dependiente y de la sociedad.
5. *Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.* Derecho de participación previsto en el artículo 105 de la Constitución de la República. A diferencia de la Carta Política precedente, la revocatoria del mandato en la actualidad es más amplia, por una parte se extiende a todas las autoridades de elección popular –incluido el Presidente de la República- y por otra, se eliminan causalidades para su ejercicio. El único límite es el temporal –cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue elegida la autoridad cuestionada-.

### **4.3 Criterios para poder evaluar un mecanismo de participación ciudadana**

- *Máxima inclusión-Representatividad.* Los mecanismos de participación no deben restringirse para casos o personas específicas. La ciudadanía debe implicarse en las decisiones políticas y sociales. Resulta perjudicial apartar a quienes siempre han sido excluidos de los procesos de toma de decisión por falta del “capital” necesario -social, cultural, económico, o tecnológico-
- *Funcionamiento deliberativo.* Los participantes no deben discutir sobre la base de la información que traen –y normalmente carecen- sino tratar sobre los pros y contras, los diversos intereses y opciones de la cuestión a tratar. El mecanismo debe ofrecer la información necesaria a disposición del ciudadano ordinario para permitirle tener el mismo nivel de información que los expertos. Seleccionar, entender y aplicar esta información requiere de un lapso considerable de tiempo. La gente que toma decisiones públicas como funcionarios, planificadores o jueces generalmente, por la naturaleza de su función, disponen de este factor. Del ciudadano ordinario, sin embargo, se espera que utilice su tiempo libre para ello. Los nuevos mecanismos de participación deberían permitir al ciudadano liberarse de la tensión de su trabajo diario y concederle el lapso suficiente para poder realizar esta clase de deliberación.



- *Motivación para participar.* Algunas oportunidades convencionales en la toma de decisiones públicas no se aprovechan. Parece que la gente no tiene tiempo, dinero, o interés para estar presente. Una forma para asegurar tal participación es garantizar la seriedad del proyecto. Los mecanismos no deben malinterpretarse como un simple juego de simulación o una fórmula más de educación para adultos. Los participantes deben tener la certeza de que sus esfuerzos y propuestas no se quedan en el papel sino que van a ser tomadas en consideración a la hora de tomar las respectivas decisiones. El gran riesgo en la organización de estos procesos es que se instrumentalice la opinión pública para justificar decisiones que se han tomado con antelación.
  
- *Apoyar el bien común.* Todo el mundo defiende en primer lugar su interés propio. Para decisiones sociales que son importantes para el futuro de la comunidad resulta crucial que se defienda el bien común. La estructura de estos mecanismos debe ofrecer a los participantes la ocasión de identificarse con lo que ellos perciben como tal. Así, limitando este derecho de participar a un tema específico y durante un período corto, los intereses individuales -como hacer carrera o buscar una reelección- se pueden contener e incluso neutralizar.

#### **4.4 Participación Ciudadana: ventajas y cuestionamientos**

Pensadores como Hobbes, Rousseau, Bobbio y Touraine –por nombrar algunos- han escrito sobre la importancia de una participación más directa de la ciudadanía para fomentar la transparencia en los procesos de toma de decisión. Este argumento ya en la práctica ha presentado ventajas y a la vez cuestionamientos que es preciso considerar para contribuir a la evolución del concepto.

Como primer punto, la importancia de la participación ciudadana resalta porque:

- a) Mejora la legitimidad política de las decisiones tomadas por los representantes electos.
  
- b) Renueva la confianza entre ciudadanos y los responsables de la toma de decisión.
  
- c) Diversifica el conocimiento que sustentan las decisiones. Esto permite relacionar los problemas con distintas opiniones provenientes de la ciudadanía, lo que ayuda a mejorar la aceptación social.
  
- d) Fortalece la democracia, estimulando una ciudadanía más activa y permitiendo a la opinión pública informada emerger y participar en el debate público.

En tanto que entre las deficiencias de la participación ciudadana se pueden señalar:

- a) El monopolio de la participación por grupos sociales dueños de diferentes modalidades de capital – económico, social, cultural-
- b) La falta de conocimiento para tratar temas complejos. Condición que sugiere un riesgo al someter asuntos de interés público a gran parte de la ciudadanía que no entienden o muestra antipatía.
- c) La falta de legitimidad de quienes acuden al ejercicio de los procesos participativos, un reducido grupo de la población frente a representantes elegidos en las urnas por el electorado.
- d) La ausencia de igualdad, factor que en la representación se logró con el sufragio. Sin embargo, en la participación cabe preguntarse cómo se garantiza el mismo grado de incidencia de los actores sociales involucrados.

En base a estas breves consideraciones se deduce que la participación ciudadana no es un concepto acabado y que resta un largo trayecto hasta lograr la eficiencia de su ejercicio. En el caso ecuatoriano el reciente ordenamiento jurídico implantado desde el año 2008 tiene como reto el complementar la tradicional democracia representativa con la naciente democracia participativa, que sin duda implica desde ya un ejercicio de experimento y conclusión para su posterior mejora.

En los siguientes ítems me referiré a la legislación de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria desde la óptica del último inciso del artículo 95 de la Constitución de la República, esto es como los ámbitos en los cuales se ejerce la participación ciudadana.

## **4.5 Mecanismos de Participación Ciudadana**

### **4.5.1 En la Democracia Representativa**

La participación ciudadana dentro de la democracia representativa es por excelencia ejercida través del sufragio, medio por el cual el pueblo –en ejercicio de su poder soberano- elige a sus representantes. En un primer momento, la relación entre elector-mandatario era directa, sin embargo con el pasar del tiempo se formaron grupos políticos como intermediarios para hacer efectiva esta comunión.

#### 4.5.1.1 El sufragio

El derecho al voto es uno de los denominados derechos políticos, que en palabras de Luigi Ferrajoli (2001, p. 22-23) los definen como “...*derechos secundarios reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar, como el derecho de voto, el de sufragio pasivo, el derecho a acceder a cargos públicos y, en general, todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía política y sobre los que se fundan la representación y la democracia política*”. El artículo 62 de la Constitución de la República determina quiénes corresponden deben sufragar, unos de manera obligatoria y otros de forma facultativa.

En el primer caso se encuentran los ciudadanos mayores de dieciocho años, incluyendo a las personas privadas de su libertad que no tengan sentencia condenatoria ejecutoriada.

En cuanto al voto facultativo es interesante la tendencia del último proceso constituyente que propuso un esquema electoral más amplio que el de Constituciones anteriores. A este grupo corresponden:

- Los ciudadanos entre dieciséis y dieciocho años de edad. La disposición tiene ciertas reservas. Por un lado está la necesidad de involucrar a gran parte de la población en el ejercicio democrático – acorde con el criterio constitucional de colocar a la participación y representación en el mismo nivel-. Sin embargo si se cuestiona el voto de personas mayores de dieciocho años, por la influencia que en ellos ejercen factores como la pobreza, falta de educación o emociones en su decisión electoral, mucho más sólidas pueden parecer estas condiciones en este grupo poblacional.
- Las personas mayores de sesenta y cinco años.
- Los ciudadanos que habitan en el exterior. Al respecto el artículo 13 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas -Código de la Democracia- determina este derecho para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de su circunscripción.
- Las y los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional
- Las personas con discapacidad
- Adicional, en el artículo 11 del Código de la Democracia se menciona a las personas analfabetas. Recordemos que este sector de la ciudadanía fue incluido apenas en la Constitución de 1979.

Las causales para la suspensión de los derechos políticos son: la interdicción judicial –excepto en casos de insolvencia o quiebra no fraudulenta- mientras subsiste; la sentencia ejecutoriada que resuelva la pena privativa de libertad –artículo constitucional 64-; y, la sentencia ejecutoriada dictada por el Tribunal Contencioso Electoral por infracciones tipificadas con esta pena en el Código de la Democracia –artículo 14-

En cuanto a las características del derecho al sufragio nuestra legislación determina que el voto es:

- *Universal.* La actual Constitución representa un punto de quiebre al amplió el grupo humano que puede acceder a este derecho. Varias fueron las restricciones en Cartas Políticas precedentes, entre ellas: profesión u oficio, poseer propiedades, estado civil, religión e incluso el género.
- *Igual.* Esta característica versa sobre el peso político que tiene el voto de cada uno de los electores, fórmula que el sistema representativo encontró para hacer efectiva la democracia.
- *Directo.* A diferencia de las primeras décadas de vida republicana donde primó el voto indirecto – por medio de electores seleccionados por los ciudadanos en elecciones primarias-, cuya condición primó hasta la Constitución de 1861 y se eliminó por completo en la Carta Política de 1979.
- *Secreto.* La Constitución de 1861 contempla por primera vez esta característica. Eliminar el requisito de tener profesión u oficio y/o propiedades para ejercer derechos políticos podía incentivar la compra del voto, así esta condición garantiza cierta independencia del sufragante.
- *Escrutado públicamente.* La transparencia del proceso garantiza la estabilidad de la democracia. Herramientas tecnológicas se han implementado para hacer efectiva esta condición.
- *Periódico.* El sufragio se concreta en diferentes mecanismos, por tanto su periodicidad busca incrementar la utilización de estas formas participativas.

#### **4.5.1.2 Organizaciones Políticas**

Las organizaciones políticas en nuestra legislación pasaron del ejercicio del derecho de agrupación – con fines políticos- en materia privada y por tanto exenta de la intervención estatal, a convertirse en el fundamento de la promoción de la participación política en la democracia representativa.

La primera Constitución con disposiciones relativas a estas organizaciones es la de 1929, al prohibir en ellas la participación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Más tarde, en la Carta Política de 1945 se incluye en esta exclusión a miembros de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, es la Constitución de 1946 la que establece como derecho fundamental la participación en partidos políticos, pero bajo el criterio de respetar su naturaleza privada y por ende exenta de la intervención estatal.

El valor social de los partidos políticos se adopta en la Constitución de 1967, normativa que establecía la obligación del Estado de fortalecer su permanencia en condiciones de igualdad. Ya en la Constitución de 1979 se construye un sistema monopólico partidista bajo el cual solamente agrupaciones legalmente reconocidas por el Tribunal Supremo Electoral podían presentar candidatos a elecciones pluripersonales. Prohibía además la participación política en alianzas. La primera limitante se eliminó vía consulta popular en 1994. Ya con la Constitución de 1998, tanto la participación de candidatos independientes como las alianzas políticas fueron elevadas a disposiciones constitucionales. Igualmente se reconoció la coexistencia de partidos y movimientos políticos. Otro aporte de esta Carta Política es el reconocimiento del *derecho a la resistencia política* de índole pacífica -*estatuto de la oposición*- de las organizaciones no alineadas con las decisiones gubernamentales.

La crisis de representación de los partidos políticos a principios del presente siglo hizo necesaria la idea de democratizar su estructura y organización, argumento recogido en la Constitución vigente. Por ejemplo, con el fin de eliminar el factor económico como barrera al acceso de candidaturas, el actual sistema prevé asignaciones presupuestarias estatales –artículo 110 de la Constitución de la República-, así como también un control de propaganda electoral que garantice un igual acceso de los candidatos a los medios de comunicación. Otro factor a considerar es la equidad de género, tanto las directivas de las organizaciones como sus listas de candidatos a elecciones pluripersonales deben estar integradas, de manera alterna, por igual número de mujeres y hombres. Bajo el principio democrático, el artículo 94 del Código de la Democracia establece la selección de candidaturas mediante *elecciones primarias*, bajo los principios de paridad, alternabilidad y secuencialidad. Así, las organizaciones políticas tienen el reto de acercarse al ciudadano común, de recuperar la imagen y el espacio como las porciones donde se reproduce la democracia, y complementarse con el nuevo sistema de la participación.

#### **4.5.2 En la Democracia Directa**

Para realizar un análisis didáctico de la legislación referente a los mecanismos de democracia directa recogeré los factores que para los autores de la “*Guía para la democracia directa*” -Bruno Kaufmann,

Rolf Bücni y Nadja Braun (2007)-, son importantes a la hora de diseñar los procedimientos democrático-directos, y que detallo en la Tabla 4:

**Tabla 4: Factores para el diseño de los procedimientos democrático directos**

<b>Factor</b>	<b>Explicación</b>
▪ <i>Umbrales de firmas</i>	<i>¿Cuántas firmas de votantes se necesitan para poder lanzar una iniciativa o un referéndum?</i>
▪ <i>Tiempo concedido</i>	<i>¿Cuánto tiempo se permite para cada etapa del proceso (recolección de firmas, respuesta del gobierno, el debate parlamentario, campaña electoral)?</i>
▪ <i>Cómo se recogen las firmas</i>	<i>¿Se pueden recoger firmas de manera arbitraria (en la calle, por ejemplo) y por lo tanto generar discusiones, o son discusiones reguladas por las reglas de una recolección restringida (es decir, las firmas se puede obtener solamente en los centros oficiales designados)?</i>
▪ <i>Qué bien arraigada está la democracia directa en el sistema político en general</i>	<i>¿Qué reglas existen para la participación del gobierno y el parlamento?</i>
▪ <i>Requisitos de mayoría y quórum de participación mínima</i>	<i>¿Existe un mínimo prescrito de “síes” o un quórum de participación (porcentaje del electorado) obligatorio además del principio de la simple mayoría?</i>
▪ <i>Información para ciudadanos y debate público</i>	<i>¿Están informados apropiada y objetivamente?; ¿Cómo se promueve y se apoya el debate público?</i>
▪ <i>Limitación de los asuntos a tratar</i>	<i>¿En qué asuntos NO se permite a los ciudadanos decidir de manera democrático-directa?</i>
▪ <i>Consecuencias legales</i>	<i>¿Cuáles son las consecuencias legales de una iniciativa ciudadana válida (que cumple los requisitos legales)?</i>
▪ <i>El proceso como un todo</i>	<i>¿Forman los procedimientos democrático-directos un todo coherente que no puede ser boicoteado por las autoridades, el gobierno o el parlamento?</i>

**Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

El enfoque siguiente introduce el estudio de estos mecanismos en los procesos de reforma constitucional.

#### **4.5.2.1 La Iniciativa Popular Normativa**

De conformidad con el artículo 103 de la Constitución de la República, la iniciativa popular normativa se ejerce con el fin de proponer la *creación, reforma o derogatoria* de leyes ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa, y se extiende a todos los niveles de gobierno.

- ***Umbrales de firmas***

*¿Cuántas firmas de votantes se necesitan para poder lanzar una iniciativa?* Se requiere el respaldo de un número de firmas equivalente al 0.25% de personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente. Al respecto, el artículo 7 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana dispone: “*El Consejo Nacional Electoral publicará, a través de su página web, la cifra exacta de los electores que constituyen el porcentaje mínimo requerido para el ejercicio de la iniciativa popular normativa...*”

- ***Cómo se recogen las firmas***

Al respecto, la legislación respectiva no contempla la recolección de firmas en centros creados para el efecto, por tanto los peticionarios pueden generar espacios de debate para exponer los motivos de la norma que se pretende crear, modificar o derogar. Sin embargo las firmas de respaldo deben ser recolectadas exclusivamente en los formularios entregados por el Consejo Nacional Electoral, previa solicitud de los peticionarios.

De conformidad con el artículo 16 del Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato, el formato del formulario para la recolección de firmas deberá contener: circunscripción territorial, fecha, número de hoja, nombres y apellidos, número de cédula, firma y/o huella de los adherentes, firma y número de cédula del responsable, además contendrá el texto del proyecto de creación, reforma o derogatoria de la norma jurídica.

Igualmente, para efectos del cumplimiento de este requisito, los peticionarios deberán presentar en la aplicación informática entregada por el CNE los nombres, apellidos y número de cédulas de los adherentes.

- ***Tiempo concedido***

**Tabla 5: Plazos establecidos para el trámite de la Iniciativa Popular Normativa**

<b>Etapas</b>	
Presentación de la iniciativa popular normativa	<b>Responsable:</b> La ciudadanía a través de la comisión popular promotora.
	<b>Plazo:</b> ---
	<b>Normativa:</b> Art. 9 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana –LOPC-
Admisión a trámite	<b>Responsable:</b> la comisión de calificación conformada por el órgano legislativo competente, que estará integrada por dos representantes de las dos fuerzas políticas más votadas y un representantes de las minorías.
	<b>Plazo:</b> 15 días.
	<b>Normativa:</b> Art. 9 de la LOPC
Subsanación de requisitos de admisibilidad	<b>Responsable:</b> La ciudadanía a través de la comisión popular promotora.
	<b>Plazo:</b> 30 días.
	<b>Normativa:</b> Art. 9 de la LOPC
Pronunciamiento en caso de no admisibilidad	<b>Responsable:</b> Corte Constitucional
	<b>Plazo:</b> 30 días
	<b>Normativa:</b> Art. 9 de la LOPC
Completar el número de firmas	<b>Responsable:</b> los peticionarios
	<b>Plazo:</b> 90 días
	<b>Normativa:</b> artículo 3 del Reglamento para el ejercicio de la Democracia Directa.
Autenticación y verificación de firmas	<b>Responsable:</b> Consejo Nacional Electoral –CNE- o la Delegación Provincial correspondiente
	<b>Plazo:</b> --
	<b>Normativa:</b> Art. 10 LOPC
Tratamiento de la propuesta	<b>Responsable:</b> Órgano con competencia normativa
	<b>Plazo:</b> 180 días a partir de la fecha de notificación del CNE
	<b>Normativa:</b> art. 103 de la Constitución de la República del Ecuador –CRE-
Exposición motivada en caso de objeción presidencial	<b>Responsable:</b> Comisión popular promotora
	<b>Plazo:</b> 5 días a partir de la notificación del órgano legislativo
	<b>Normativa:</b> art. 12 LOPC

**Elaborado por:** Paulina Mosquera H.



- ***Qué bien arraigada está la Democracia Directa en el sistema político en general***

Respecto a las reglas para la participación del órgano legislativo y ejecutivo la normativa legal ha establecido un sistema de pesos y contrapesos que garantice el desenvolvimiento de la Democracia Directa. En el caso del primero, su papel es tratar el proyecto de ley dentro del plazo de 180 días de recibida la notificación por parte del Consejo Nacional Electoral sobre la verificación de requisitos formales, caso contrario, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución de la República la propuesta entrará en vigencia. Por su parte, la Presidenta o Presidente de la República, cuando se trate de proyectos de ley, tiene la facultad –como co-legislador- de enmendarlo, con el impedimento de vetarlo totalmente (Art. 103 de la CRE). Así, también en caso de rechazo o modificación no consentida del proyecto de iniciativa popular por parte del órgano con competencia normativa, la comisión popular promotora tiene la facultad de acudir al Ejecutivo de la correspondiente circunscripción a fin de que convoque a consulta popular para someter a decisión del electorado las dos propuestas surgidas.

- ***Requisitos de mayoría y quórum de participación mínima***

En el caso de la Iniciativa Popular Normativa, el proyecto como tal se trata dentro del órgano con competencia normativa, de conformidad con el proceso de trámite de las leyes. Adicional, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en su artículo 10, dispone la obligación del órgano con competencia normativa de garantizar la participación directa y efectiva de los promotores en el debate.

- ***Información para ciudadanos y debate público***

La tarea de difusión y debate público del proyecto presentado vía Iniciativa Popular Normativa depende en su totalidad de la comisión promotora, en un inicio para la recolección de las firmas de respaldo y posteriormente para impulsar el tratamiento y aprobación en el órgano con competencia normativa.

- ***Limitación de los asuntos a tratar***

Referente a este punto, el artículo 135 de la Constitución de la República, concede exclusivamente a la Presidenta o Presidente de la República la facultad de presentar proyectos de ley relativos a impuestos, gasto público o modificación de la división político administrativa del país, por lo que se entiende restringidos estos ámbitos a la iniciativa popular ciudadana.

▪ ***Consecuencias legales***

Para la admisión a trámite, la iniciativa debe versar sobre una sola materia, ser presentada por escrito, y de conformidad con el artículo 8 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, contener lo siguiente:

1. Título o nombre que identifique al proyecto de ley.
2. Exposición de motivos, explicando el alcance y contenido de las normas cuya creación, reforma o derogatoria se propone.
3. La redacción pertinente de la propuesta normativa.
4. La identidad de los miembros de la comisión popular promotora (que puede estar conformada por personas naturales, a título personal o como representantes de personas jurídicas así como portavoces de otras agrupaciones que respalden la iniciativa;
5. El número de firmas de respaldo contemplado en la Constitución y la ley.
6. La descripción del proceso de construcción del proyecto de norma presentado.

La Iniciativa Popular Normativa que cumpla estas condiciones será tramitada en el órgano legislativo correspondiente.

▪ ***El proceso como un todo***

Dentro de la normativa de la iniciativa popular se contemplan instancias a las cuales la comisión promotora puede acudir para insistir con el proceso. En un primer momento, en el caso de no ser admitida su petición puede acudir a la Corte Constitucional para que se pronuncie al respecto. Posteriormente, ya en el debate parlamentario, de ser rechazado el proyecto, puede acudir al Ejecutivo a fin de que convoque a consulta popular. Finalmente, en el caso de existir alguna enmienda presidencial, dispone de un plazo de cinco días para manifestar su exposición motivada sobre las objeciones presidenciales.

En efecto, considero que las principales dificultades que entraña el proceso es la organización y el consenso ciudadano, la concientización de la creación, modificación o reforma de cierta normativa legal para su beneficio, la actividad de difusión del proyecto y la consecuente recolección de firmas, y obviamente la consolidación de la postura de la comisión promotora ciudadana para culminar con la puesta en vigencia de su propuesta.

#### **4.5.2.2 La Consulta Popular**

El artículo 104 de la Constitución de la República contempla la normativa aplicable para la Consulta Popular. Para el caso específico de la solicitud de este mecanismo de parte de la ciudadanía establece la restricción de tratar asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, a lo que el artículo 20 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana añade el gasto público del gobierno central.

- ***Umbral de firmas***

El respaldo de firmas para la convocatoria a una Consulta Popular dependerá de la circunscripción territorial en la cual el proyecto vaya a ser aplicado, en este sentido el artículo 104 de la Constitución de la República prevé:

- ✚ Consulta de carácter nacional: un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral utilizado en el último proceso electoral.
- ✚ Consulta de carácter local: el respaldo de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.
- ✚ Consulta a ecuatorianas y ecuatorianos residentes en el exterior –para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano–: el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial.

- ***Tiempo concedido***

Los plazos establecidos para el desenvolvimiento de una Consulta Popular se resumen en la Tabla 6:

**Tabla 6: Plazos establecidos para el trámite de Consulta Popular**

<b>Etapas</b>	
Solicitud de formularios	<b>Responsable:</b> Los promotores
	<b>Normativa:</b> Art. 14 del Reglamento para el ejercicio de la Democracia Directa.
Recolección de Firmas	<b>Responsable:</b> Los promotores
	<b>Plazo:</b> 180 días contados desde la entrega de los formularios.
	<b>Normativa:</b> Art. 18 del Reglamento para el ejercicio de la DD
Verificación de la autenticidad de firmas	<b>Responsable:</b> El Consejo Nacional Electoral
	<b>Plazo:</b>
	<b>Normativa:</b> Art. 20 del Reglamento para el ejercicio de la DD
Dictamen previo constitucionalidad de las preguntas	<b>Responsable:</b> Corte Constitucional
	<b>Plazo:</b> ---
	<b>Normativa:</b> Art. 104 de la CRE; Art. 127 de la LOGJCC.
Aceptación de la solicitud ciudadana	<b>Responsable:</b> Consejo Nacional Electoral
	<b>Plazo:</b> ---
	<b>Normativa:</b> Art. 106 de la Constitución de la República
Convocatoria	<b>Responsable:</b> Consejo Nacional Electoral
	<b>Plazo:</b> 15 días contados a partir de la fecha de aceptación de la solicitud.
	<b>Normativa:</b> artículo 106 de la Constitución de la República.
Realización de la Consulta Popular	<b>Responsable:</b> Consejo Nacional Electoral
	<b>Plazo:</b> En los siguientes 60 días posteriores a la convocatoria.
	<b>Normativa:</b> Art. 106 de la Constitución de la República.
Período de campaña electoral	<b>Responsable:</b> Consejo Nacional Electoral; las organizaciones inscritas
	<b>Plazo:</b> se rige de acuerdo a rangos de población electoral: Desde 20 días hasta 40 de campaña electoral. Finalizará 48 horas antes del día de las votaciones.
	<b>Normativa:</b> Art. 28 del Reglamento para el ejercicio de la DD
Proclamación de resultados	<b>Responsable:</b> Consejo Nacional Electoral
	<b>Plazo:</b> ---
	<b>Normativa:</b> Art. 198 del Código de la Democracia
Publicación de los resultados en el Registro Oficial	<b>Responsable:</b> Consejo Nacional Electoral
	<b>Plazo:</b> dentro de los 7 días siguientes a la proclamación de resultados
	<b>Normativa:</b> Art. 198 del Código de la Democracia

**Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

- ***Cómo se recogen las firmas***

Aplica lo mencionado en la Iniciativa Popular Normativa

- ***Qué bien arraigada está la Democracia Directa en el sistema político en general***

Respecto a las reglas de participación del gobierno y la asamblea, señala la legislación su facultad de iniciativa de consulta popular –el artículo 104 y 407 de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente-. Además las entidades estatales involucradas en el proceso son: la Corte Constitucional –para emitir dictamen sobre la constitucionalidad de las preguntas planteadas-; y, el Consejo Nacional Electoral para la organización y dirección del proceso electoral.

- ***Requisitos de mayoría y quórum de participación mínima***

El artículo 198 del Código de la Democracia dispone que para la aprobación de un asunto a través de consulta popular es necesario al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos.

- ***Información para ciudadanos y debate público***

El artículo 33 del Reglamento para el ejercicio de la Democracia Directa dispone que: “Durante la campaña electoral el Consejo Nacional Electoral otorgará igualitariamente espacios en prensa escrita, radio, televisión o vallas publicitarias, entre las diferentes opciones, a fin de que puedan dar a conocer a la ciudadanía sus puntos de vista. El Consejo Nacional Electoral podrá contratar los espacios que sean necesarios así como hacer uso de los espacios en los medios de comunicación que por ley le corresponden...”

- ***Limitación de los asuntos a tratar***

Están los relativos a tributos y la organización político-administrativa del país –artículo 104 de la CRE. El artículo 20 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana añade el del gasto público.

- ***Consecuencias legales***

El artículo 106 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento.

- ***El proceso como un todo***

El único filtro por el cual pasa la iniciativa de consulta popular es el respectivo a la constitucionalidad de las preguntas planteadas que por medio de dictamen emite la Corte Constitucional. Precisamente en esta instancia es en la que el aparataje político podría intervenir.

#### **4.5.2.3 La Revocatoria del Mandato**

- ***Umbrales de firmas***

El artículo 105 de la Constitución de la República del Ecuador establece que para solicitar la revocatoria del mandato de las autoridades de elección popular se requiere el respaldo de un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente, a excepción de solicitud de revocatoria del mandato de la Presidenta o Presidente de la República, en cuyo caso el respaldo será el equivalente al quince por ciento de personas inscritas en el registro electoral.

Por su parte la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en su artículo 26, relaciona el respaldo de firmas de la ciudadanía con el número de electores inscritos en la correspondiente circunscripción territorial, así:

- a) El 25% de respaldos para las circunscripciones de hasta 5.000 electores;
- b) El 20% de respaldos para las circunscripciones de 5.001 hasta 10.000 electores;
- c) El 17,5% de respaldos para las circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores;
- d) El 15% de respaldos para las circunscripciones electorales de 50.001 hasta 150.000 electores;
- e) El 12,5% de respaldos para las circunscripciones de 150.001 hasta 300.000 electores; y,
- f) El 10% para las circunscripciones de más de 300.000 electores.

- ***Tiempo concedido***

**Tabla 7: Plazos establecidos para el trámite de Revocatoria del Mandato**

<b>Etapas</b>	
Solicitud de formularios para la recolección de firma	<b>Responsable:</b> Los promotores ante el Consejo Nacional Electoral
	<b>Plazo:</b> --
	<b>Normativa legal:</b> Artículo 27 de la LOPC
Entrega de formularios	<b>Responsable:</b> Consejo Nacional Electoral
	<b>Plazo:</b> 15 días
	<b>Normativa legal:</b> Artículo 27 de la LOPC
Notificación a la autoridad cuestionada	<b>Responsable:</b> Consejo Nacional Electoral
	<b>Plazo:</b> --
	<b>Normativa Legal:</b> Artículo 25 de la LOPC
Impugnación de la no admisión a trámite	<b>Responsable:</b> Autoridad cuestionada
	<b>Plazo:</b> 7 días término
	<b>Normativa Legal:</b> Artículo 25 de la LOPC
Admisión o negativa de la solicitud	<b>Responsable:</b> Consejo Nacional Electoral
	<b>Plazo:</b> 7 días
	<b>Normativa Legal:</b> Artículo 25 de la LOPC
Recolección de firmas	<b>Responsable:</b> los promotores
	<b>Plazos:</b> desde 60 días hasta 180 de conformidad con el número de electores.
	<b>Normativa Legal:</b> Artículo 27 de la LOPC
Verificación de la autenticidad de los respaldos	<b>Responsable:</b> Consejo Nacional Electoral
	<b>Plazo:</b> 15 días término
	<b>Normativa Legal:</b> Artículo 27 de la LOPC
Convocatoria del proceso revocatorio	<b>Responsable:</b> Consejo Nacional Electoral
	<b>Plazo:</b> 3 días término
	<b>Normativa Legal:</b> Artículo 27 de la LOPC
Realización del proceso revocatorio	<b>Responsable:</b> Consejo Nacional Electoral
	<b>Plazo:</b> En un plazo máximo de 60 días siguientes a la convocatoria
	<b>Normativa Legal:</b> Artículo 27 de la LOPC
Período de campaña electoral	<b>Responsable:</b> Consejo Nacional Electoral; las organizaciones inscritas
	<b>Plazo:</b> de 20 días a 40 de acuerdo a rangos de población en la circunscripción.
	<b>Normativa legal:</b> artículo 28 del Reglamento para el ejercicio de la DD.

**Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

- ***Cómo se recogen las firmas***

Aplica lo mencionado en la Iniciativa Popular Normativa.

- ***Qué bien arraigada está la democracia directa en el sistema político en general***

Las reglas para la participación del gobierno y la asamblea se circunscriben al señalamiento ciudadano de la gestión. Así, la autoridad cuestionada participa en primer lugar para impugnar la solicitud de revocatoria por no reunir los requisitos de admisión. Posteriormente, activado el proceso, su participación se centra en la campaña electoral. Expresamente en el artículo 30 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa prohíbe, durante el período de campaña a las instituciones del Estado, utilizar bienes y recursos públicos con fines electorales o de promoción personal.

- ***Requisitos de mayoría y quórum de participación mínima***

El artículo 28 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana prevé la aprobación de la revocatoria del mandato con la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, excepto para el proceso de revocatoria en contra de la Presidenta o Presidente de la República, en cuyo caso se requiere el voto de una mayoría absoluta de los sufragantes.

- ***Información para ciudadanos y debate público***

Aplica lo mencionado en el proceso de la Consulta Popular. Adicional, el artículo 30 del Reglamento para el ejercicio de la Democracia Directa observa como prohibición –a partir de la convocatoria del proceso revocatorio- la contratación de publicidad en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias por parte de la entidad a la que pertenece la autoridad cuestionada.

- ***Limitación de los asuntos a tratar***

En el actual ordenamiento jurídico no hay restricciones para solicitar la revocatoria de determinada autoridad. Toda dignidad de elección popular es sujeta de este cuestionamiento ciudadano. Sin embargo, la normativa legal –artículo 105 de la Constitución de la República- establece que durante el período de gestión de la autoridad sólo se podrá realizar un proceso de revocatoria del mandato, y además una vez cumplido el primero y antes del último año del tiempo para el cual fue electa.



- ***Consecuencias legales***

El artículo 201 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador -Código de la Democracia- establece que una vez aprobada la revocatoria del mandato, el pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. Así, procederá la cesación del cargo de la autoridad cuestionada y será por tanto reemplazada por quien corresponda de acuerdo a la Constitución de la República.

- ***El proceso como un todo***

La iniciativa ciudadana en el proceso de revocatoria de mandato es genuina, la ley establece esta potestad exclusiva al pueblo. Su realización depende de la organización de los promotores, la necesidad de generar debates y alcanzar el consenso sobre la necesaria sanción a la autoridad. Por tanto, el obstáculo está en la recolección de firmas de respaldo establecido en la ley. Cumplido este requisito, ni la autoridad cuestionada, ni el gobierno u órgano legislativo pueden dar de baja el proceso.

### **4.5.3 Otras formas de Participación Ciudadana**

#### **4.5.3.1 Presupuestos Participativos**

El artículo 100 de la Constitución de la República del Ecuador prevé instancias de participación en todos los niveles de gobierno, para ello establece el trabajo conjunto de dignidades elegidas por elección popular, los representantes del régimen dependiente y miembros de la sociedad. Precisamente en la elaboración de presupuestos participativos se refleja este ejercicio.

En la página web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se define a este proceso como *“un mecanismo de participación ciudadana establecido en la Constitución y la ley, por medio del cual las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, tienen el derecho de participar en la toma de decisiones respecto de la priorización, asignación, destino y evaluación de la ejecución del presupuesto de las entidades del Estado”*

Su origen se registra en Brasil –a finales de los 80’s- especialmente en la ciudad de Porto Alegre, y en general en los gobiernos locales presididos por los partidos de oposición al gobierno de la dictadura como el medio por el cual la ciudadanía encontraba un espacio de decisión. Así, el presupuesto

participativo se fue enmarcando claramente como un proceso de co-gestión, en donde las prácticas de la Democracia Representativa y Democracia Directa se conjugaron para alcanzar una gobernabilidad más auténtica. En él la participación es pública, directa y deliberativa, fruto de la exigencia de transparencia y rendición de cuentas de las acciones del Estado.

En nuestra legislación la regulación de esta forma de participación ciudadana se encuentra en el Título VII de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

#### **4.5.3.1.1 Características**

En base a la experiencia en municipios como Porto Alegre (Brasil), Montevideo (Uruguay) y Santa Rosa (Argentina), se identifican las siguientes características relevantes:

- a) El ciudadano común participa sin vincularse a organización política alguna.
- b) El proceso ofrece flexibilidad. Cada localidad adopta la metodología necesaria en función a sus características y necesidades.
- c) Presenta una amplia apertura para la participación ciudadana.
- d) Incluye procedimientos de control y rendición de cuentas.

Esta práctica participativa en los gobiernos locales contribuye a la cohesión social y constituye además una auténtica escuela de ciudadanía activa.

#### **4.5.3.2 Audiencias Públicas**

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana -en el Título VIII, Capítulo Primero, Sección Primera- trata sobre las Audiencias Públicas. En su artículo 73 las define como *“la instancia de participación habilitada por la autoridad responsable, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno...”* El artículo 74 por su parte enumera los motivos por los cuales la ciudadanía, perteneciente a la circunscripción político-administrativa correspondiente, puede solicitar audiencia pública, y son:

1. *Solicitar información sobre los actos y decisiones de la gestión pública;*
2. *Presentar propuestas o quejas sobre asuntos públicos; y,*
3. *Debatir problemas que afecten a los intereses colectivos.*

#### **4.5.3.3 Cabildos Populares**

Este mecanismo de democracia participativa está regulado en la Sección Segunda, Capítulo Primero del Título VIII de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Esta normativa define al cabildo popular como “...una instancia de participación cantonal para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía...” –artículo 76-

Este mecanismo se enmarcará en la discusión de asuntos específicos relacionados con la gestión municipal, tendrá solamente carácter consultivo y es preciso que la ciudadanía esté debidamente informada sobre el tema a tratar.

#### **4.5.3.4 Observatorios**

Tanto la Constitución de la República -artículo 100, numeral 5- como el Código de la Democracia -artículo 169- prevén a los observatorios como una instancia de participación ciudadana. Este último cuerpo legal desarrolla el concepto en lo atinente a la *observación electoral* indicando que ésta ha de basarse en los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad.

En la página web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se define a esta instancia como “...un espacio autónomo, técnico, interdisciplinario de carácter permanente conformado por grupos de ciudadanos y ciudadana u organizaciones que elaboran diagnósticos, informes y reportes, con independencia y criterios técnicos, que sirven para impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas. Su gestión puede también aportar a la construcción de políticas públicas”

#### **4.5.3.5 Control social**

Se enmarca como un derecho y un deber ciudadano. Su ámbito de aplicación: la gestión y los asuntos de carácter público. La elaboración de los mecanismos, instrumentos y procedimientos de esta instancia de participación corresponde al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Entre los objetivos del Control Social cuentan: ampliar el ámbito de influencia de la ciudadanía; el equilibrio de las relaciones de poder, entre las autoridades y la sociedad civil; propender al mejoramiento continuo de la gestión pública; y, combatir la corrupción.

#### **4.5.3.5.1 Modalidades**

El Título IX de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en sus Capítulos Primero y Segundo, contempla dos formas de control social: las veedurías ciudadanas y la rendición de cuentas.

##### **▪ Veedurías Ciudadanas**

De conformidad con el artículo 84 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana las veedurías ciudadanas son: *“...modalidades de control social de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de dignidades electas y designadas por la ciudadanía y las organizaciones sociales, aquellas que les permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas”*.

Esta actividad de control desde la ciudadanía versa sobre todos los asuntos públicos que afecten a la colectividad, y sobre todo tiene como objetivos la promoción, defensa y vigilancia del cumplimiento de los derechos contemplados en la Constitución de la República.

En este mecanismo de participación tiene un papel muy importante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, debido a que es el ente estatal que regula y brinda las condiciones básicas para su funcionamiento.

##### **▪ Rendición de Cuentas**

El artículo 89 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece: *“Se concibe la rendición de cuentas como un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos”* La ciudadanía tiene por tanto el derecho a solicitar, una vez al año, la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas, siempre que estas cumplan una de estas tres condiciones: presten servicios públicos; manejen recursos públicos; o,

desarrollen actividades de interés público. Se incluye expresamente dentro de las instituciones obligadas a rendir cuentas a los medios de comunicación social.

#### **4.6 Relación entre Participación Ciudadana y Representación**

Los argumentos que se utilizaron en los siglos XVIII y XIX en contra de los sistemas democráticos fueron sobre todo dos: en primer lugar que los ciudadanos no tenían el suficiente tiempo para dedicarse a los asuntos públicos y, en segundo lugar, que no tenían la capacidad intelectual suficiente para deliberar sobre los complejos asuntos públicos. Ambos argumentos fueron aceptados en su momento, dado que las jornadas laborales eran muy extensas y la gran mayoría de población –más del 60%- era analfabeta. Pero los tiempos han cambiado desde entonces y estos criterios son absolutamente obsoletos hoy en día. Por eso parece que ha llegado el tiempo de volver a la esencia de la democracia. Así, tomando las palabras de Pierre Calame (1997, p. 195): *“El arte del buen gobierno será entonces no el arte de hacer funcionar los procedimientos sino el arte de diseñar y hacer vivir procedimientos colectivos de elaboración de respuesta pertinentes a los problemas de la sociedad”*. De esta manera los procedimientos colectivos de respuesta están llamados a fortalecer la democracia de índole representativa aplicada desde el nacimiento del Estado moderno. Es así como la participación ciudadana se ha convertido en el necesario elemento de los actuales sistemas políticos. Sin embargo su aplicación conjunta con la representación presenta ciertos cuestionamientos que será preciso dilucidar con la práctica en el espacio-tiempo.

La igualdad es precisamente uno de los grandes retos que la participación ciudadana debe superar. Este principio básico de la democracia se traduce en el derecho de quienes conforman el soberano –es decir el pueblo- en la concepción y gestión del poder. Dentro del sistema representativo, el procedimiento idóneo que da viabilidad a la igualdad es el sufragio –porque el voto de cada elector tiene el mismo peso político- de igual manera los mecanismos de democracia directa que se definen en las urnas –la consulta popular y la revocatoria del mandato- superan este desafío. Sin embargo las otras formas de ejercicio de la participación se limitan en la reproducción de la igualdad, debido a que no todo el conjunto de la población actúa en estos procedimientos.

Otro asunto que reviste importancia es alcanzar el equilibrio entre participación y representación. Así, la ejecución de ambos sistemas puede crear conflictos, en los cuales es preciso determinar qué medidas adoptadas tienen mayor peso político: si las pertenecientes a los representantes que fueron elegidos por la voluntad popular o las provenientes de los ciudadanos que tienen una participación directa.

Por otro lado, las entidades de representación y participación se conforman por métodos distintos. Las primeras son fruto de elecciones populares que reflejan la voluntad del soberano, en tanto que en las segundas se utilizan diversos procedimientos en los que prevalece la voluntad individual de las personas por participar.

El ordenamiento constitucional actual involucra como ningún otro al ciudadano en la conformación y gestión del poder, a través de los mecanismos de participación contemplados y de todos aquellos por los cuales la población canalice su incidencia política. Sin embargo considero preciso fortalecer aquellos que en las últimas décadas con regularidad se han utilizado, incluso para definir la salida a la conflictiva coyuntura, como es el caso de la consulta popular, que a lo largo de su aplicación en la historia republicana de nuestro país fue convocada siempre de arriba-abajo, debiendo ser recuperada por la ciudadanía como un patrimonio de participación directa.

## CAPÍTULO V.

### 5. PROCEDIMIENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

#### 5.1 El Poder Constituyente

##### 5.1.1 Definición

La concepción del Poder Constituyente se encuentra relacionada con la definición de “Constitución Política” o “Ley Fundamental”, que según Kelsen se traduce en una norma única sobre la que reposa la validez de una pluralidad de normas, gracias a lo cual se establece una unidad, un sistema o un orden. Por su parte el tratadista Hermann Heller (1942) ve en la Constitución escrita del Estado moderno al documento único en el cual han de constar solamente los preceptos fundamentales y supremos de la estructura básica del Estado al que el resto de normas jurídicas deben derivarse y constar subordinadas.

Al estar dotada la Constitución Política de supremacía frente al conjunto de normas estatales, su modificación debe observar especiales formalidades. Esta es por tanto la materia del Poder Constituyente. Para Mario Justo López (1973, p. 281) este poder se define como “...*la especial capacidad, competencia o facultad de establecer o dictar la constitución jurídica.*” Por su parte Kelsen (1975, p. 331) considera que la existencia del Poder Constituyente no tiene otro sentido que el de “...*poner dificultades a la modificación de las normas que fundamentan ciertos casos del Derecho Positivo...*”, es decir la expresión de la técnica de rigidez constitucional. Finalmente, para Carl Schmitt (1982, p. 93-94) “*Poder Constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política como un todo. De las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal-constitucional*”

En cuanto a quien es el titular de este poder, varios son los cuestionamientos que se han planteado, señalándose que puede serlo tanto el “rey”, una minoría o el pueblo –Carl Schmitt-. La doctrina al respecto se ha inclinado por otorgar este derecho a la nación o pueblo.

##### 5.1.2 Clases

Dentro del ejercicio del Poder Constituyente es necesario vislumbrar dos momentos esenciales: el originario, instancia en la cual sin previo orden jurídico se crea la Ley Fundamental; y, el derivado, gracias al cual las reformas a la Carta Política son posibles para adaptarse a la transformación social. De este planteamiento surge el Poder Constituyentes Originario y Derivado. En la Tabla 8 expongo las principales diferencias entre ellos:

**Tabla 8: Diferencias entre el Poder Constituyente Originario y Derivado**

<b>Poder Constituyente Originario</b>	<b>Poder Constituyente Derivado</b>
Etapa de primigeneidad	Etapa de continuidad
No está sujeto a reglas positivas previas.	Está subordinado al Originario, debido a que la validez de los cambios constitucionales tiene su fundamento en las disposiciones de la Ley Fundamental previa.
Las limitaciones responden exclusivamente al reconocimiento de los derechos naturales del individuo.	Limitado. El procedimiento de reforma debe observar las reglas establecidas en la norma constitucional anterior.

**Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

## **5.2 La Reforma Constitucional**

Las Constituciones Políticas acogen en su seno procedimientos específicos, y por lo general complejos, para llevar a cabo su reforma –total o parcial- que le atribuyen un tinte de rigidez. La concepción de este cuerpo normativo entraña un pacto político de la sociedad, el mismo que busca permanecer frente al vaivén de los acontecimientos sociales. Por tanto su modificación se entiende, debe englobar a la participación de todas las fuerzas ciudadanas, para lo cual los procedimientos de reforma constitucional deben alcanzar consensos.

Sin embargo se reconoce que una excesiva rigidez ante una reforma constitucional impediría la adaptación progresiva de la norma suprema a la realidad, provocando cambios políticos por la vía de los hechos, los que más tardan pueden legitimarse pero sin conseguir soluciones efectivas. Así, se deduce que la reforma constitucional es un punto que se halla entre el conservadurismo -rigidez constitucional- y los cambios políticos, entre el derecho y los hechos, entre el deber ser y el ser. La función de las normas referentes a la reforma constitucional tiene una doble vía ante transformaciones de orden político y social, por una parte pueden canalizarlos y con ellos preservar el derecho o por otra fungir como una resistencia insalvable que empuje a conseguir los cambios a través de los hechos.



Así, pese a los procedimientos previstos en las Constituciones promulgadas a lo largo de nuestra vida republicana, las reformas obtenidas no son fruto de la observación de los mismos, sino emanadas del poder constituyente atribuido a convenciones o asambleas, sin que su función haya sido precisamente regulada en el texto constitucional precedente.

El Poder Constituyente originario ha sido ejercido por Asambleas Constituyentes con el fin de constituir una organización política en un determinado territorio. En nuestro país el ejercicio del poder así concebido ocurrió en dos ocasiones: la primera en el Congreso General de 1812, durante el período de la denominada “*Revolución Quiteña*”; y, después en el Congreso Constituyente de 1830, reunido en Riobamba para constituir el Estado ecuatoriano luego de su separación de la Gran Colombia. Las Asambleas Constituyentes convocadas posteriormente –diecinueve en total (1835-2007) han tenido como fin reconstituir el sistema político y reformar la Constitución, que en la mayoría de casos se conformaron luego de la ruptura del hilo constitucional.

### **5.2.1 Constitucionalización del poder constituyente derivado –procedimientos-**

Las Cartas Políticas en línea con la tendencia de rigidez constitucional contemporánea establecen procesos para su reforma diferentes a los previstos para las leyes ordinarias. Estos deben asegurar tanto la actuación de los órganos representativos del pueblo –Congresos o Asambleas Legislativas-, así como la participación ciudadana a través del sufragio, al elegir a los miembros de la Asamblea Constituyente y/o para la aprobación de la reforma constitucional, mediante referendo o plebiscito. Es interesante resaltar el hecho de que al estar estos procesos previstos en el cuerpo supremo deben cumplirse de conformidad con la normativa reguladora. Así, la supremacía constitucional debe aplicarse para ejercer el poder constituyente que prevé. Estas normas tienen carácter obligatorio, restando valor por consiguiente a cualquier otro método de reforma no previstos en la Constitución.

#### **5.2.1.1 Procedimientos formales de reforma constitucional**

Los procedimientos formales de reforma constitucional son manifestaciones del Poder Constituyente derivado, y que según el criterio de Brewer (2004, p.4-5) en las Constituciones constan en términos generales como tres formas, según: “a) *Que el poder constituyente se ejerza directamente por el pueblo; b) Que su ejercicio, en representación del mismo, se haya otorgado a los órganos de representación popular (Congresos o Asambleas Legislativas); o, c) Que se haya otorgado a una Asamblea o Convención Constituyentes convocada al efecto*”

### **5.2.1.2 Procedimientos no formales de revisión constitucional**

Se refiere a los medios previstos en la propia Constitución a través de los cuales se puede modificar este cuerpo legal sin utilizar los instrumentos formales de revisión constitucional. Así tenemos:

- Las leyes que adquieren rango constitucional, cuya sanción está prevista en el mismo texto de la Constitución. Así, en el campo de la descentralización la Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 157, establece que la Asamblea Nacional puede transferir a los Estados o Municipios competencias exclusivas del Poder Nacional, ante este caso la ley resultante modificaría la Constitución sin necesidad de acudir a los medios propuestos.
- Los tratados internacionales en materia de derechos humanos, aprobados por el órgano legislativo y ratificados por el ejecutivo, en cuanto prevean normas más favorables que las constantes en la Constitución. Modificación autorizada en el artículo 23 de la Carta Política de Venezuela.
- Finalmente, la interpretación constitucional surgida gracias al trabajo de las Jurisdicciones Constitucionales a cargo de Tribunales, Cortes o Salas Constitucionales. Estas interpretaciones vinculantes de la Constitución y sus principios generan la adaptación de sus disposiciones a las modificaciones políticas y sociales de la sociedad en un momento determinado.

## **5.3 Estudio comparativo de los procedimientos formales de reforma constitucional en América del Sur**

La elaboración de las Constituciones Políticas de los Estados democráticos contemporáneos involucra la participación directa o indirecta del pueblo, quien ejerce su soberanía claramente expresada en el texto de estos cuerpos legales. A continuación voy a realizar el análisis de los distintos procedimientos previstos en las Constituciones de países sudamericanos, tendiente al ejercicio del poder constituyente. De manera general, estos comienzan con la iniciativa de proyecto de reforma, potestad perteneciente: a la ciudadanía, con el respaldo de los electores en los porcentajes previamente detallados, excepto en la República de Chile; al Presidente de la República, por sí o en Consejo de Ministros; y finalmente, a los miembros de los Órganos Legislativos. En consecuencia, la participación democrática de la ciudadanía en las reformas constitucionales, en la mayoría de los ejemplos a continuación propuestos, puede surgir desde la simiente que representa la iniciativa.

### **5.3.1 El poder constituyente atribuido al pueblo**

La forma de participación de la ciudadanía en los procesos de reforma constitucional está establecida a través de la iniciativa normativa y del sufragio en referéndums y plebiscitos. Por tanto el pueblo en su conjunto tiene la responsabilidad de emitir una opinión consciente que se encamine en la formación del consenso político, a fin de que su permanencia se refleje en la eficacia de la normativa.

#### **5.3.1.1 La reforma constitucional efectuada de manera exclusiva por el pueblo**

En las legislaciones de Uruguay, Bolivia y Venezuela -en el caso de enmienda-, prevén la convocatoria a referendo inmediatamente presentado un proyecto de reforma de la Constitución. Así:

- a) En el caso particular de la República del Uruguay, en el artículo 331 de la Constitución Política constan dos formas de reformar este cuerpo legal: 1) Por iniciativa, ya sea de la ciudadanía, de al menos dos quintos de los miembros de la Asamblea General, de los Senadores, Representantes y del Poder Ejecutivo; y, 2) A través de leyes constitucionales, que requieren para su sanción los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma Legislatura, las mismas que no podrán ser vetadas por el Poder Ejecutivo.

Respecto a la participación exclusiva del pueblo en la reforma constitucional, la normativa uruguaya establece dos casos en los cuales una vez presentada la iniciativa de proyecto de reforma constitucional esta es sometida a la decisión popular, a través de un plebiscito convocado para el efecto. El primero, cuando por iniciativa popular, con el respaldo del diez por ciento del electorado inscrito en el Registro Cívico Nacional, se presenta un proyecto articulado de reforma constitucional al Presidente de la Asamblea General, quedando abierta la posibilidad de que los legisladores formulen proyectos sustitutivos para someterlos a consulta popular juntamente con los de la iniciativa ciudadana. Sólo se considerarán los proyectos de reforma y las fórmulas sustitutivas presentados con seis y tres meses de anticipación, respectivamente, al sufragio más cercano. El segundo caso, se refiere a los proyectos de reforma presentados por los miembros de la Asamblea General, que reúnan dos quintos de los componentes del organismo. Este texto presentado al Presidente de la Asamblea será sometido a plebiscito. En ambas circunstancias la consulta se efectuará en la elección más cercana y su aprobación procederá con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los sufragantes que concurran a los comicios, que en conjunto deberán representar el treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional.

- b) En Bolivia, pertenece a esta clasificación, la reforma parcial prevista en el numeral II, artículo 411 de la Constitución Política del Estado, cuando esta comienza por iniciativa popular del veinte por ciento del electorado. Cualquier reforma parcial, establece el artículo indicado, requiere de un referendo constitucional aprobatorio.
- c) En Venezuela, es de exclusividad la decisión popular en la enmienda, que según el artículo 340 de la Constitución Política “...tiene por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de esta Constitución, sin alterar su estructura fundamental”. En la enmienda, la participación del soberano puede darse desde el mismo momento de la iniciativa de ley. Así el artículo 341, numeral primero, establece que podrá solicitar este trámite el quince por ciento de los ciudadanos y ciudadanas inscritos en el Registro Civil y Electoral. Además la iniciativa puede surgir del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros o el treinta por ciento de los y las integrantes de la Asamblea Nacional. En este último caso se requerirá de la aprobación de la enmienda por la mayoría de sus integrantes, previa discusión, según el procedimiento previsto para la formación de las leyes. Corresponde al Poder Electoral el sometimiento a referendo de las enmiendas, a los treinta días posteriores de su recepción formal. Una vez aprobada la enmienda es obligación del Presidente o Presidenta de la República promulgarlas dentro de los diez días subsiguientes.

### **5.3.1.2 La reforma constitucional llevada a cabo por el pueblo como procedimiento complementario a la función del Órgano Legislativo**

En el marco geográfico planteado, encontramos que en las reformas constitucionales la participación del pueblo puede funcionar como medio alternativo a otros procedimientos, como los abanderados por el Órgano Legislativo. En esta línea se encuentran Perú, Bolivia, Uruguay, Colombia, Venezuela, Paraguay y el caso especial de Chile, único país en el cual el Presidente de la República participa como colegislador en el proceso de reforma constitucional.

- a) La Constitución de la República del Perú, en su artículo 206, manifiesta que: “*Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum...*”. La iniciativa de reforma constitucional pertenece al Presidente de la República con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y, a la ciudadanía, en número equivalente al cero punto tres por ciento de la población que sufraga. El artículo establece que se puede prescindir de la participación popular, situación a la que me referiré más adelante.

- b) Bolivia prevé la reforma parcial de la constitucional con la participación de la ciudadanía como medio complementario de la labor de la Asamblea Legislativa Plurinacional, cuando esta última presente una ley de reforma constitucional aprobada por los dos tercios del total de sus miembros presentes –artículo 411, numeral II de la Constitución Política- El proceso necesitará de referendo constitucional aprobatorio para la vigencia de la reforma parcial.
- c) En Uruguay la Carta Fundamental también puede ser reformada mediante leyes constitucionales que requieren para su sanción el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de cada una de las Cámaras de una misma Legislatura. Estas leyes no pueden ser vetadas por el Ejecutivo y entrarán en vigencia una vez promulgadas por el Presidente de la Asamblea General, previo consulta al pueblo, en la fecha que la respectiva ley determine –literal D) del artículo 331 de la Constitución de la República.
- d) En Colombia, la Norma Fundamental dispone en su artículo 374 que: *“La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo”*. Según el artículo 375 de la Constitución Política colombiana la iniciativa de reforma constitucional es potestad de: el Gobierno; de mínimo diez miembros del Congreso; el quince por ciento de los concejales o diputados; y, la ciudadanía con al menos el cinco por ciento de los integrantes del censo electoral. El trámite respectivo inicia con la presentación del proyecto al Congreso, órgano que debe aprobarlo o rechazarlo en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado el proyecto, con el voto de la mayoría de los asistentes en el primero período y el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara en el segundo, la participación del pueblo en el proceso de reforma procede en los siguientes casos:
- De conformidad con el artículo 377 del cuerpo legal en estudio, es preciso que la materia de la reforma verse sobre: los derechos fundamentales contemplados en el Capítulo 1 del Título II y sus garantías; los procedimientos de participación popular; o, al Congreso. Adicionalmente se requiere que así lo solicite por lo menos un cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el registro electoral, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo.
  - Según el artículo 378 de la Constitución, por iniciativa del Gobierno o de la ciudadanía –en un número igual o superior al cinco por ciento del censo electoral a la fecha-, el Congreso, mediante ley aprobada por la mayoría de los integrantes de ambas cámaras, podrá someter a la ciudadanía el proyecto de reforma constitucional que el mismo órgano legislativo haya incorporado a la ley. El

referendo contendrá un temario que permita a los electores la libre elección de lo que aprueban o rechazan. Las reformas constitucionales proceden con el voto positivo de más de la mitad de los sufragantes, cuyo número exceda a la cuarta parte de los integrantes del censo electoral.

- e) La reforma constitucional en la Carta Política de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 342 se entiende como una revisión parcial que no modifica su estructura y principios fundamentales. En este caso la iniciativa corresponde: a un número de ciudadanos no menor al quince por ciento de los inscritos en el Registro Civil y Electoral; al Presidente de la República en Consejo de Ministros; y, a la Asamblea Nacional, previo acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes. De acuerdo al artículo 343, la iniciativa de la reforma constitucional se tramita en el Legislativo en tres discusiones. La aprobación, con el voto de las dos terceras partes de los asambleístas, procederá en un plazo no mayor de dos años contados a partir de la fecha en la cual se dio paso a la solicitud de reforma. La participación ciudadana mediante referendo se llevará a cabo dentro de los treinta días siguientes a la sanción del proyecto –artículo 344-. Se consultará en conjunto sobre la reforma, salvo el caso de que por aprobación de al menos la tercera parte de la Asamblea Nacional o por petición del Presidente de la República o al menos el cinco por ciento de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral, en la iniciativa se solicite el voto separadamente hasta una tercera parte de ella. Finalmente, en el artículo 345 se establece la aprobación de la reforma si el número de votos afirmativos supera a los votos negativos. El Mandatario está obligado a promulgarla dentro de los diez días siguientes a su aceptación.
- f) Paraguay, en los artículos del 289 al 291 de la Constitución de la República, diferencia la reforma de la enmienda. La participación popular consta en ambos procedimientos, primero en la iniciativa, y después, en la reforma en la elección de los miembros de la Convención Nacional Constituyente, y en la enmienda a través del referéndum. Aquí resaltaremos el trámite de la enmienda. Este cuerpo legal determina claramente en qué casos se aplica este procedimiento –modo de elección, composición, duración de mandatos y atribuciones a cualquiera de los poderes del Estado, o las disposiciones de los Capítulos I, II, III y IV del Título II, de la Parte I. La iniciativa es potestad de la cuarta parte de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, del Presidente de la República o de treinta mil electores, en petición firmada. El proyecto deberá ser aprobado por ambas Cámaras del Congreso y luego remitido al Tribunal Superior de Justicia Electoral para que convoque a referéndum dentro del plazo de ciento ochenta días.

- g) En Chile, la Constitución Política de la República –artículos del 127 al 129- reconoce la iniciativa de reforma del Ejecutivo o de los miembros del Congreso, más no de la ciudadanía. La participación popular tiene lugar cuando existe discrepancia entre estos poderes del Estado. El proyecto aprobado por el Legislativo pasa al Presidente de la República, en cuyo caso se prevén las siguientes situaciones:
- Si está de acuerdo con el proyecto aprobado deberá ordenar su inmediata promulgación.
  - Si rechazare en su totalidad el proyecto de reforma y los miembros del Congreso insistieran en el mismo -por el voto favorable de las dos terceras partes- será promulgado, a menos que el Presidente convoque un plebiscito para someterlo a la consulta ciudadana.
  - Cuando el Presidente hiciera observaciones parciales al proyecto y estas son aprobadas por los miembros de cada Cámara, el texto será devuelto al Presidente para su promulgación.
  - Si las observaciones parciales del Presidente no son aprobadas por las Cámaras, como primera instancia no habrá reformas en los puntos en discrepancia. El Órgano Legislativo puede insistir con el voto de los dos tercios en el texto aprobado originalmente, de haber así procedido, el Presidente de la República deberá promulgar la reforma a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito sobre las cuestiones en que ambas funciones no hayan llegado a un acuerdo.

El plebiscito será convocado, mediante decreto presidencial dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que las Cámaras insistieron en el proyecto originalmente aprobado por ellas. La consulta se llevará a cabo en la fecha que disponga el decreto, que no puede ser antes de treinta ni después de sesenta días contados a partir de su publicación. El texto de consulta contendrá el proyecto aprobado por ambas Cámaras y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto de reforma en las cuales el Legislativo haya insistido, caso en el cual las cuestiones en contradicción deberán ser votadas en forma separada en el plebiscito.

### **5.3.1.3 La reforma constitucional llevada a cabo por el pueblo como procedimiento complementario a la función de la Asamblea o Convención Constituyente**

En América del Sur, los países que complementan las reformas constitucionales aprobadas por Asambleas o Convenciones Constituyentes con la ratificación del pueblo son Uruguay y Bolivia, así:

- a) La Nueva Constitución Política del Estado en Bolivia, en su artículo 411, numeral I, define a la reforma total de la Constitución, como “...*aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución...*”. Atribuye esta responsabilidad a una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria. Sin embargo para la vigencia de la reforma total se requiere de un referendo constitucional aprobatorio.
  
- b) En Uruguay, el artículo 331, literal C) de la Constitución de la República indica que cuando la iniciativa de reforma sea presentada por los Senadores, Representantes o el Poder Ejecutivo se requiere la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea General para activar el funcionamiento de una Convención Nacional Constituyente. Así, una vez aceptada la iniciativa por el órgano legislativo su Presidente la promulga, a fin de que el Ejecutivo convoque, dentro de los noventa días siguientes, la elección de los convencionales, quienes tendrán a su cargo la deliberación y resolución de las iniciativas aprobadas para la reforma y de otras que les sean presentadas. El o los proyectos resultantes deberán ser ratificados por el Cuerpo Electoral, convocado para el efecto por el Poder Ejecutivo en la fecha que determine la Convención. En caso de ser varios los textos de enmienda, la Convención agrupará aquellos que por su naturaleza requieran una decisión de conjunto, sin embargo se deja a salvo que por exigencia de un tercio de los convencionales se establezca el pronunciamiento separado de uno o varios textos. Para la aprobación de la o las reformas se necesita del voto positivo de la mayoría de sufragantes, que no sea inferior al treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional.

### **5.3.2 El poder constituyente atribuido a los órganos del Estado**

#### **5.3.2.1 La revisión constitucional a cargo del órgano Legislativo del Estado.**

En cada uno de los procedimientos analizados hasta el momento, se encuentra presente la acción del Órgano Legislativo del Estado. En este numeral trataré sobre su actuación exclusiva.

- a) En el Perú, toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso, con mayoría absoluta de sus miembros y además la ratificación del pueblo mediante referéndum. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 206 de la Constitución, con el voto aprobatorio de los congresistas, superior a los dos tercios del número legal, en cada uno de las dos legislaturas ordinarias sucesivas, no será necesario el referéndum. Bajo esta condición la reforma será de exclusividad del Legislativo. Se omite la observación del Presidente de la República en este proceso.



- b) En Colombia la Constitución se reforma también por acto Legislativo. Para ellos se requiere que el proyecto, presentado por el Gobierno, los miembros del Congreso –diez- o por la ciudadanía –con el respaldo de al menos el cinco por ciento del censo electoral vigente-, sea tramitado en dos períodos ordinarios y consecutivos. En el primero de ellos, la aprobación procede con el voto de la mayoría de los asistentes y luego se publica por el Gobierno. En el segundo período es preciso el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. La reforma constitucional así producida tiene plena vigencia.
- c) En Chile, según el artículo 127 de la Constitución Política el proyecto de reforma se aprueba con el voto de las tres quintas partes de diputados y senadores. Sin embargo, es necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros de ambas Cámaras, cuando versen sobre los Capítulos: I, Bases de la Institucionalidad; III, De los Derechos y Deberes Constitucionales; VIII, Tribunal Constitucional; XI, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública; XII, Consejo de Seguridad Nacional; o, XV, Reforma de la Constitución.

El texto así aprobado por el Congreso entrará en vigencia cuando concurren las siguientes circunstancias –artículo 128 de la Constitución-:

- Cuando el Presidente de la República coincida con el criterio del Órgano Legislativo, en cuyo caso ordenará su inmediata promulgación.
- Cuando los miembros del Congreso insistan en el texto originalmente aprobado, y rechazado en su totalidad o parcialmente por el Primer Mandatario, siempre y cuando este último no convoque a consulta popular dentro de los treinta días contados a partir de la fecha en que las Cámaras hayan insistido en el texto aprobado por ellas, tiempo después del cual sin presentarse esta circunstancia se promulgará el proyecto original.

### **5.3.3 La revisión constitucional a cargo de una Asamblea o Convención Constituyente.**

En Sudamérica el funcionamiento de una Asamblea o Convención Constituyente se contempla en las Constituciones Políticas de Argentina, Venezuela, Colombia y Paraguay. El procedimiento para su convocatoria procede de la siguiente manera:

- a) En Argentina es necesario que el Congreso declare la necesidad de la revisión constitucional con el voto mínimo de las dos terceras partes de sus miembros –artículo 30 de la Constitución Nacional- y con ella la convocatoria de la Convención.
- b) En Venezuela la iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente pertenece, según el artículo 348 de la Constitución Política: al Ejecutivo en Consejo de Ministros; a la Asamblea Nacional, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros; a los Consejos Municipales en cabildo, con el voto de las dos terceras partes; o, a la ciudadanía con el respaldo del quince por ciento de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral.
- c) En Colombia, el organismo que abre paso a la Asamblea Constituyente, según el artículo 376 de la Carta Magna, es el Congreso. Así, mediante ley aprobada por el voto mayoritario de los integrantes de ambas Cámaras, se consulta al pueblo si decide o no su convocatoria –con el voto de al menos una tercera parte de los ciudadanos inscritos en el Censo Electoral. Los asambleístas serán elegidos en voto directo del pueblo, en acto electoral único.
- d) En la Constitución Política de Paraguay –artículo 289- la activación de la Convención Nacional Constituyente nace con la presentación del proyecto. La iniciativa pertenece: al veinticinco por ciento de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso; al Presidente de la República; o, al respaldo de treinta mil electores. Sin embargo, se requiere previamente la declaración de la necesidad de reforma por parte del Congreso, con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de cada Cámara. Paso siguiente el Tribunal Superior de Justicia Electoral llamará a elecciones dentro del plazo de ciento ochenta días.

En las Constituciones Políticas de estos países se han establecido algunos parámetros para las Asambleas o Convenciones Constituyentes, desde cuál ha de ser su función, sus limitaciones, el número de sus miembros y las atribuciones que podrán adoptar, como veremos a continuación:

- La Convención Constituyente en Argentina tiene a su cargo la función de llevar a cabo cualquier tipo de reforma constitucional –artículo 30 de la Constitución Política-
- El artículo 347 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que el objeto de la Asamblea es transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución. Por su parte, el artículo 349 determina claramente que los poderes

constituidos no pueden impedir las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente. Menciona adicionalmente la prohibición de que el Ejecutivo objete la nueva Constitución, y que esta una vez promulgada, se publique en la Gaceta Oficial.

- La competencia, el período y la composición de la Asamblea Constituyente en Colombia, estarán determinadas por la ley aprobada por el Congreso. El artículo 376 de la Constitución Política determina la suspensión de la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Carta Política mientras dure el término indicado para que la Constituyente cumpla su función. Se otorga además a la Asamblea la potestad de adoptar su propio reglamento. No se contempla la participación de la ciudadanía para ratificar la reforma constitucional.
- En el texto constitucional del artículo 289 de la República del Paraguay se especifica algunos parámetros aplicables a los miembros de la Convención Nacional Constituyente, a saber: el número de convencionales no puede exceder al de los miembros del Congreso; sus condiciones de elegibilidad e incompatibilidades se fijarán por ley; y, tendrán iguales inmunidades previstas para los congresistas. Respecto al papel que va a desempeñar la Convención determina que: deberá limitarse a sus labores de reforma, excluyéndola de cualquier otra función; que deberá ser independiente de los poderes constituidos; no se arrogará las atribuciones de los poderes del Estado; no podrá sustituir a quienes se hallen en ejercicio del poder; ni acortar o ampliar su mandato. Finalmente el artículo citado establece que “...*Sancionada la nueva Constitución por la Convención Nacional Constituyente, quedará promulgada de pleno derecho*”.

### **5.3.4 Límites al Poder Constituyente**

#### **5.3.4.1 Los límites adjetivos constitucionales**

Estos límites se refieren a los parámetros establecidos en la propia Constitución Política para llevar a cabo su reforma. De conformidad con la teoría de la Pirámide de Kelsen, si las normas constitucionales están sobre otras de cualquier índole, la fórmula arroja que también el proceso establecido en ellas para su revisión debe también prevalecer. Por tanto su seguimiento es objeto del control de constitucionalidad de los órganos de Jurisdicción Constitucional. Dentro de los procedimientos analizados de las distintas Constituciones Políticas Sudamericanas, cito como ejemplo de este límite al texto constitucional colombiano, en cuyo Título XIII, artículo 379 especifica que: “*Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea*

*Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando violen los requisitos establecidos en este título. La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a la su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 2”*

De los países en estudio, tres de ellos establecen dentro de las atribuciones de sus Órganos de Jurisdicción Constitucional, la potestad de declarar la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma de la Carta Política. Estos son:

- a) Colombia, que además de la norma transcrita, prevé en los numerales 1 y 2 del artículo 241 de la Constitución Política lo siguiente: *“Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación; y, 2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación”.*
- b) En Chile, el Tribunal Constitucional cuenta entre sus atribuciones, de conformidad con los numerales 3 y 5, del artículo 93 de la Constitución Política, las siguientes: *“Artículo 93. Son atribuciones del Tribunal Constitucional: 3. Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad, que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso; 5. Resolver las cuestiones que se susciten sobre constitucionalidad con relación a la convocatoria a un plebiscito, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Tribunal Calificador de Elecciones;”*
- c) En la República de Bolivia también se ha previsto de manera expresa, en su texto constitucional - artículo 202, numeral 10- que el Tribunal Constitucional Plurinacional contemplará entre sus funciones: *“Artículo 202. Son atribuciones del Tribunal Constitucional Plurinacional, además de las establecidas en la Constitución y la ley, conocer y resolver: 10. La constitucionalidad del procedimiento de reforma parcial de la Constitución”.*

#### **5.3.4.2 Los límites derivados de las cláusulas pétreas**

En ciertas Cartas Políticas se establecen normas no sujetas a revisión constitucional. Por lo general se refieren a la forma y sistema de gobierno o a la integridad territorial, entre otros tópicos. Como ejemplos de estos límites tenemos:

- a) El artículo 248 de la Constitución Política de El Salvador, que establece: “...*No podrán reformarse en ningún caso los artículo de esta Constitución que se refieran a la forma y sistema de gobierno, al territorio de la República y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República*”

También incluyo ejemplos de normas constitucionales, que si bien no establecen literalmente esta la limitación, si incluyen en su texto términos que se refieren a su *carácter eterno*, como por ejemplo:

- a) El artículo 2 de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay: “...*Ella (la República Oriental del Uruguay) es y será para siempre libre e independiente de todo poder extranjero*”.
- b) En la Constitución Política de Venezuela existen dos disposiciones concernientes a esta categoría, el primero: “*Artículo 5. La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público*”. Y el segundo, que hace referencia al principio de progresividad que la norma constitucional ha de seguir en materia de derechos humanos, los cuales no pueden ser objeto de reformas que reduzcan su campo de protección, así: “*Artículo 19. El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos...*”

Ahora bien, el ordenamiento jurídico de un país se rige por la Constitución Política, por tanto mientras esta no sea derogada sus disposiciones gozan de la supremacía y por tanto estas cláusulas pétreas deberían ser respetadas por el poder constituyente que crea las reformas. Al no observarse estas disposiciones, el Órgano de Control Constitucional debería ejercer sus atribuciones, de conformidad con el principio de la supremacía constitucional, en la estricta observancia del Derecho Constitucional.

### **5.3.5 Los límites derivados del funcionamiento de los órganos constituidos del Estado**

El funcionamiento de una Asamblea o Convención Constituyente puede no implicar la suspensión de la actividad de los poderes constituidos. Como ejemplos de este límite están los textos constitucionales de Colombia y Paraguay, así:

- a) En Colombia, a partir de la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente solamente se suspende la facultad del Congreso de la reforma constitucional. Por tanto el resto de potestades referente al Órgano Legislativo, así como la de las otras ramas del poder público, permanecen intactas mientras se encuentre en vigencia la Norma Suprema en reforma.

- b) Siendo más específica la Constitución Política de Paraguay, en su artículo 291, referente a la potestad de la Convención Nacional Constituyente, expresa: *“La Convención Nacional Constituyente es independiente de los poderes constituidos. Se limitará, durante el tiempo que duren sus deliberaciones, a sus labores de reforma, con exclusión de cualquier otra tarea...”*. Enmarca su labor a la reforma constitucional. El artículo añade además que: *“...no se arrogará las atribuciones de los poderes del Estado, no podrá sustituir a quienes se hallen en ejercicio de ellos, ni acortar o ampliar su mandato”*.

#### **5.3.5.1 Los límites derivados de la existencia de circunstancias extraordinarias**

La revisión constitucional está también limitada por la existencia de circunstancias extraordinarias, como por ejemplo los estados de excepción. Este es el caso de Bolivia que en el artículo constitucional 140, numeral III, establece que: *“... La reforma de la Constitución no podrá iniciarse mientras esté vigente un estado de excepción”*. Un procedimiento de reforma constitucional en este marco coyuntural traería como consecuencia su sometimiento al control del Tribunal Constitucional Plurinacional.

#### **5.3.5.2 Los límites temporales**

Ejemplo de este límite se presenta en la Carta Fundamental de Paraguay, en su artículo 289, que establece: *“La reforma de esta Constitución sólo procederá luego de diez años de su promulgación...”* Para el trámite de la enmienda se prevé igualmente un lapso de tiempo en el cual se prohíbe la ejecución de este procedimiento –artículo 290-: *“Transcurridos tres años de promulgada esta Constitución, podrán realizarse enmiendas...”* El espíritu de esta limitación tuvo por objeto proporcionar un tiempo razonable para visualizar las cualidades o falencias de la Carta Fundamental.

## CAPÍTULO VI.

### 6. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL ECUADOR

La Constitución de la República del Ecuador en vigencia incorporó en su proceso de reforma una serie de consideraciones respecto a la participación del soberano -el pueblo-, en unos casos, inéditas en nuestra historia constitucional, y en otros fortaleciendo las previstas en Cartas Políticas anteriores.

Así, en el Capítulo Tercero, del Título IX denominado “Supremacía de la Constitución”, artículos del 441 al 444, están previstos los procedimientos de la enmienda, reforma parcial y reforma total o creación de nueva Constitución. La participación de la ciudadanía a través de los mecanismos de Democracia Directa está prevista en cada uno de estos procedimientos: la Iniciativa Popular Normativa, en la presentación de los proyectos de enmienda y reforma parcial; la Consulta Popular, en su modalidad de referéndum para la aprobación del proyecto de enmienda y reforma, y del plebiscito para la convocatoria de la Asamblea Constituyente; y, la Revocatoria del Mandato, si bien es cierto no expresamente señalada en la normativa constitucional, pero si establecida como sanción en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana para el caso de desacato por parte de los integrantes de la Asamblea Nacional al no aplicar la reforma constitucional aprobada vía referéndum.

El presente capítulo pretende enfocar la participación ciudadana como fuente de la iniciativa popular normativa y la aprobación de la reforma constitucional. De forma colateral, en los límites al Poder Constituyente, relevaré el problema latente que la Corte Constitucional debe resolver al momento de calificar el procedimiento a seguir, una vez presentada una iniciativa de reforma constitucional.

Para efectos de este análisis, tomaré literalmente las definiciones que la Constitución de la República ofrece de la enmienda y reforma parcial, así:

- **Enmienda** (Art. 441): “...que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución...”

- **Reforma parcial** (Art. 442): “...que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución...”

## **6.1 La iniciativa en los procedimientos de Reforma Constitucional**

Desde la fundación de la República -1830- hasta la Constitución Política de 1949, se consideró como facultad exclusiva del Órgano Legislativo la presentación de proyectos de reforma constitucional. El ejercicio de esta atribución por parte del Presidente de la República se prevé por primera vez en la Constitución de 1967, y el de la ciudadanía solamente a partir de la Carta Política de 1979. Son por tanto estos tres actores los que mantendrán la facultad de ejercer esta iniciativa en las dos últimas Constituciones Políticas. Adicionalmente, la Corte Suprema de Justicia mantenía también esta facultad en la Constitución de 1979, y en la de 1998 al igual que el Tribunal Constitucional

Reiterando lo indicado, de conformidad con la Constitución de la República de 2008, tanto para el proceso de enmienda y reforma parcial así como para la convocatoria de la Asamblea Constituyente para el cambio de la Carta Política, corresponde la iniciativa de reforma constitucional a la ciudadanía, al Órgano Legislativo y al Presidente de la República.

## **6.2 Revisión constitucional en la Legislación Ecuatoriana**

### **6.2.1 Procedimientos formales**

En el Capítulo anterior referente a la Reforma Constitucional, se analizó tres formas de manifestación del Poder Constituyente en las Cartas Políticas de Latinoamérica, así:

- a) El ejercido directamente por el pueblo;
- b) El que ejerce el órgano de representación popular -Congresos o Asambleas Legislativas-
- c) El otorgado a una Asamblea o Convención Constituyente ad-hoc.

En la legislación ecuatoriana vigente se establece tres protagonistas en el proceso de reforma constitucional: la ciudadanía y el Órgano Legislativo, que participan tanto en la iniciativa como en la decisión final; y, el Presidente de la República, cuyo papel se circunscribe a la presentación de



proyectos de reforma, pero que sin embargo se ha plasmado en la conciencia popular como la única vía para encaminar efectivamente estos procesos –prueba de ello son las modificaciones introducidas en la Constitución de 1979 por las Consultas Populares convocadas por el Arq. Sixto Durán Ballén; y el referéndum del año 2011, puesto en marcha por el Ec. Rafael Correa. De las tres modalidades de reforma constitucional planteadas, son las dos primeras las aplicadas en nuestra legislación, de las cuales procederé a realizar un análisis más específico.

#### **6.2.1.1 El Poder Constituyente atribuido al pueblo**

El proceso de formación de las Cartas Políticas de nuestro país se ha caracterizado por el tradicional ciclo que inicia con la ruptura constitucional y sigue con la convocatoria a Asamblea Constituyente. Lejos de toda aplicación estuvieron las reglas de reforma constitucional prescritas en la norma legal, dentro de las cuales han tenido exclusiva participación el Órgano Legislativo y el Ejecutivo, en tanto que la participación de la ciudadanía en estos procesos ha estado presente solamente en cuatro de las veinte Constituciones Políticas.

El primer antecedente de participación popular en reformas constitucionales se encuentra en la Constitución de 1869, en cuyo artículo 115 se menciona que la reforma tendría validez solamente si la mayoría de los sufragantes la aprobaba “...votando por SÍ o NO...”. Es más, esta misma Carta Política fue sometida a decisión popular –el resultado: 13.640 votos por el Sí y 514 para el No-. Como constancia del referendo realizado, la introducción de esta Constitución reza: *“En el nombre de Dios, Uno y Trino, autor, legislador y conservador del Universo, la Convención Nacional del Ecuador ha decretado y sometido a la aprobación del pueblo la siguiente Constitución”*.

Casi un siglo después, en la Carta Política de 1967 se retoma la posibilidad de activar la decisión popular en esta materia. El artículo 258, como artículos de Constituciones precedentes, contemplaba en primer lugar la intervención del Órgano Legislativo para aprobar el proyecto de reforma constitucional. Una vez cumplidos los requisitos de debate y votación, el texto pasaba a consideración del Presidente de la República. En caso de desacuerdo total o parcial del Ejecutivo, la disposición legal -fuera de las reglas históricamente aplicadas- le concedía la potestad de someter a plebiscito la discrepancia.

Tras una década de dictadura, en 1978, con la clara intención del Triunvirato Militar de llevar a cabo el proceso de retorno a la democracia, se decide romper la tradición de convocar a una Asamblea para que ejerza el Poder Constituyente, y se somete a decisión popular la elección de dos alternativas: la

Constitución Política de 1967, con la introducción de ciertas reformas; y, un proyecto de Nueva Constitución, preparado por una Comisión de Juristas. El resultado del referendo reflejó la preferencia por esta última. La novedad de la Constitución Política de 1979 en cuanto a participación popular en el proceso de reforma constitucional fue la inclusión de la iniciativa popular para proponer reformas constitucionales. En cuanto a la convocatoria de consulta popular para este efecto, esta continuó siendo potestad del Presidente de la República para dirimir la discrepancia entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Por su parte, la Constitución Política de 1998 – no sometida a la decisión ciudadana-, fue expedida por la Asamblea Nacional Constituyente conformada por representantes de elección popular. Sin embargo, mantuvo la participación de la ciudadanía en los procesos de reforma constitucional bajo las modalidades de Iniciativa y Consulta Popular. En relación a la primera, el artículo 281 reconocía los proyectos de reforma constitucional presentados por “...un número de personas en ejercicio de los derechos políticos, cuyos nombres consten en el padrón electoral, y que equivalga al uno por ciento de los inscritos en él”. En cuanto a la participación vía Consulta Popular, el artículo 280 la equipara a la potestad de reforma perteneciente al Congreso Nacional, sin embargo no se formulan los requisitos para que esta sea convocada por la ciudadanía. Finalmente, se continúa otorgando esta facultad al Presidente de la República previa la calificación del Congreso Nacional –artículo 283-; fuera de esta posibilidad la ciudadanía aprobaría la reforma en los casos en los que el Órgano Legislativo no haya “...conocido, aprobado o negado las reformas en el término de ciento veinte días contados a partir del vencimiento del plazo de un año...”. La fórmula de reforma de la Constitución de 1998 nuevamente pasa por alto, debido a que la complejidad de la norma no dio paso a las transformaciones que exigía la sociedad.

Finalmente, la Constitución de la República vigente -2008- considero la más democrática de la historia nacional porque la convocatoria de la Asamblea Constituyente se resolvió vía Consulta Popular –bajo el argumento de ser una cuestión de transcendental importancia-; los asambleístas escogidos por elección popular; y, finalmente aprobada vía Referéndum. Las fórmulas planteadas para su reforma son justamente el objeto del siguiente análisis.

#### **a) La Revisión Constitucional efectuada de manera exclusiva por el pueblo**

Si he de referirme a la fórmula de reforma constitucional que consagra la participación popular en su estado más auténtico es en la enmienda, mediante referéndum solicitado por la ciudadanía, para lo cual de conformidad con el numeral 1 del artículo 441 de la Constitución de la República se requiere “...el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral...”.

En la enmienda por tanto pueden concurrir los tres mecanismos de Democracia Directa, así:

- ***La Iniciativa Popular***

Lo expuesto en la normativa constitucional se desarrolla en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana –LOPC-. Así, en el Capítulo II del Título II, se hace referencia a la “...*Reforma Constitucional por Iniciativa Popular*”, sin embargo, al igual que la Constitución de la República como en el denominado Código de la Democracia y la legislación aplicable al caso, el vacío existente para clarificar con exactitud la enmienda de la reforma parcial es una tarea que se deja en manos de la Corte Constitucional. El procedimiento así se torna confuso, en unos casos se especifica el primero, y en otros se toma el genérico de reforma constitucional –sin mencionar el término “*parcial*”-

La Iniciativa Popular para impulsar una enmienda mediante referéndum necesita:

- No alterar la estructura fundamental de la Constitución, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución: y, el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral nacional –Artículo 13 de la LOPC-; y,
- Contar con el dictamen de la Corte Constitucional que declare que este es el procedimiento a aplicarse –artículo 15 de la LOPC-.

La Iniciativa Popular de enmienda constitucional vía referéndum puede ser reemplazada por la iniciativa del Presidente de la República, quien según el artículo 441, numeral 1, de la Constitución de la República, también está facultado para operar este tipo de revisión constitucional.

- ***Referéndum***

Presentado el proyecto de enmienda constitucional, ya sea por parte de la ciudadanía o del Presidente de la República, previo dictamen de la Corte Constitucional, y cumplidos los requisitos establecidos en la normativa, ésta debe ser sometida a la decisión popular vía referéndum, mecanismo que deberá ser convocado por el Consejo Nacional Electoral en el plazo de quince días, contados a partir de la aceptación de la solicitud presentada por la ciudadanía, en el primer caso, o de conocido el decreto ejecutivo con la decisión del Presidente de la República –artículo 184 de la Ley Orgánica Electoral y

de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia- El proceso electoral se efectuará en el plazo de sesenta días.

De conformidad con el artículo constitucional 106, en concordancia con el 198 del Código de la Democracia, la enmienda requerirá para su aprobación la mayoría absoluta de los votos válidos.

- ***La Revocatoria del Mandato***

El artículo constitucional 106, en su parte final, dispone la obligatoriedad del pronunciamiento popular y su inmediato cumplimiento. En esta misma línea, el artículo 18 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana adiciona que en caso de desacato de la reforma aprobada mediante referéndum, la ciudadanía puede demandar la revocatoria del mandato de los integrantes de la Asamblea Nacional, sin la necesidad de cumplir el requisito de la recolección de firmas.

- b) La Reforma Constitucional llevada a cabo por el pueblo como procedimiento complementario a la función del Órgano Legislativo**

Esta modalidad de reforma constitucional se refleja en la reforma parcial contemplada en el artículo 442 de la Constitución de la República. En este caso, además de la iniciativa ciudadana, se incluye a la del Presidente de la República y a la de la Asamblea Nacional mediante resolución aprobada por la mayoría de sus integrantes. Los mecanismos de Democracia Directa que concurren son:

- **La Iniciativa Popular**

Para que opere la reforma parcial constitucional por iniciativa ciudadana se requiere:

- Por lo dispuesto en el artículo constitucional 442, que “...no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución...”
- Dictamen de la Corte Constitucional que indique que el procedimiento a aplicarse es el previsto para la reforma parcial.
- La recolección de firmas correspondiente por lo menos al uno por ciento de ciudadanos inscritos en el registro electoral.

En este caso es al Órgano Legislativo al que le corresponde la discusión de la iniciativa de reforma para someter a la decisión popular el proyecto definitivo. El procedimiento comienza con la notificación del Consejo Nacional Electoral a la Asamblea Nacional de haberse cumplido con los requisitos formales de la iniciativa popular. El trámite incluye dos debates, el segundo llevado a cabo con un lapso mínimo de noventa días de efectuado el primero. En esta etapa, la LOPC –artículo 17- reconoce la participación activa, directa o mediante representación, de los ciudadanos promotores, tanto en las sesiones de las Comisiones pertinentes como en las del pleno de la Asamblea Nacional.

#### ▪ **Referéndum-Consulta Popular**

La convocatoria al electorado dentro de este procedimiento ocurre en dos circunstancias:

- Una vez aprobado el proyecto de reforma por parte de la Asamblea Nacional, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes –Artículo 442 de la Constitución de la República-; y,
- Cuando la Asamblea Nacional no tramitara la iniciativa popular de reforma constitucional dentro del plazo máximo de un año de haber recibido la notificación del Consejo Nacional Electoral. Bajo estas circunstancias, el grupo ciudadano que impulsó la reforma es el llamado a solicitar al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a Consulta Popular, según el artículo 17 de la LOPC, sin necesidad de volver a presentar el número de firmas de respaldo del uno por ciento de los electores a nivel nacional. El Órgano Electoral está en la obligación de efectuar el llamado en el plazo de siete días, debiendo llevarse a cabo el proceso en un tiempo máximo de sesenta días posteriores.

#### ▪ **Revocatoria del Mandato**

Igual que en la enmienda constitucional, lo aprobado vía referendo es de obligatorio e inmediato cumplimiento. Por tanto, en caso de desacato por parte de los asambleístas, la ciudadanía puede demandar la Revocatoria del Mandato sin la necesidad de reunir el requisito del respaldo de firmas.

#### **c) La Reforma Constitucional llevada a cabo por el pueblo como procedimiento complementario a la función de la Asamblea o Convención Constituyente**

En el proceso de reforma de la actual Constitución de la República se prevé por primera vez en la historia de nuestro país, la normativa legal para dar paso a la convocatoria de una Asamblea

Constituyente, cuyo fin es crear una nueva Carta Política. Esta convocatoria opera solamente mediante Consulta Popular.

La participación de la ciudadanía en este procedimiento puede ser activa o pasiva. El primer caso ocurre en el momento en que la denominada comisión popular promotora solicite la convocatoria a Consulta Popular. Se requiere el respaldo del doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral –artículo 444 de la Constitución de la República-. El segundo, cuando este mecanismo de Democracia Directa se lleve a cabo por solicitud del Presidente de la República o de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional. La Consulta Popular debe incluir la forma de elección de los representantes así como las reglas del proceso electoral.

Inicialmente, la nueva Constitución debería entrar en vigencia previa aprobación de la ciudadanía por referéndum, con la mitad más uno de los votos válidos. Es así como el pueblo intervendría en la reforma constitucional complementario a la función de la Asamblea Constituyente.

#### **6.2.1.2 La Reforma Constitucional atribuida al Órgano Legislativo del Estado.**

La actuación exclusiva del Órgano Legislativo en los procesos de reforma constitucional tiene lugar en el caso de enmienda. La iniciativa requiere de la decisión favorable de mínimo la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional –artículo 441 de la Carta Política-. En este caso es importante que el Dictamen de la Corte Constitucional –el artículo constitucional 443- determine que el procedimiento a seguir es efectivamente el de la enmienda. Con esta declaratoria lo procedente es que el proyecto se discuta en dos debates, debiéndose efectuar el segundo en los treinta días siguientes al año de haberse llevado a cabo el primero. En esta instancia, de conformidad con el artículo constitucional 137, la ciudadanía podría también intervenir en el debate, por tener interés en la aprobación del proyecto de enmienda o porque se estime que sus derechos puedan ser afectados por su expedición. Finalmente, la modificación de la Constitución vía enmienda por iniciativa del Órgano Legislativo, se aprobará únicamente gracias al respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.

#### **6.2.2 Procesos no formales de reforma constitucional**

En nuestra Constitución se establecen dos procesos no formales de revisión constitucional:

- a) En materia de derechos humanos, el artículo 424 constitucional prevé: “...*La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público*”
- b) La interpretación constitucional, atribuida a la Corte Constitucional en nuestra Carta Política en los artículos 429 y 426. Así, los dictámenes y sentencia resultantes encaminarían la adaptación de las normas constitucionales a los cambios políticos y sociales.

### **6.3 Límites al Poder Constituyente. Caso Ecuador**

#### **6.3.1 Los límites adjetivos constitucionales**

Dentro de los procesos de reforma constitucional previstos en nuestra legislación, está el control de la Corte Constitucional, que representa el límite del presente análisis. Su intervención consta en el artículo 443 de la Constitución de la República, que otorga a esta institución la calificación del procedimiento a aplicarse en caso de iniciativa de reforma constitucional: enmienda –artículo 441- o reforma parcial –artículo 442-.

El control abstracto de constitucionalidad del que está dotada la Corte, según el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional –LOGJCC-, tiene como fin “...*garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.*”

Así, en concordancia con la Constitución, la LOGJCC-, en su artículo 72 contempla la competencia de la Corte Constitucional para ejercer control abstracto de constitucionalidad en el sentido de: “... *1. Resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de: a) Enmiendas y reformas constitucionales;... 3. Ejercer el control de constitucionalidad en los siguientes casos: a) Proyectos de reformas, enmiendas y cambios constitucionales; b) Convocatorias a referendo para reforma, enmienda y cambio constitucional.*

En el Capítulo IV del Título III de la LOGJCC, se contemplan las modalidades de control constitucional en el ámbito de las enmiendas y reformas de la Constitución, que versa sobre:

#### **a) El procedimiento de proyectos de enmienda o reforma a la Constitución**

En el control constitucional del procedimiento de proyectos de reforma de la Carta Magna, para que la Corte Constitucional califique cuál debe aplicarse, requiere que el texto normativo le sea enviado: antes de la emisión del decreto presidencial, cuando la iniciativa nazca del Ejecutivo; antes de la campaña de la recolección de las firmas, cuando es la ciudadanía la que pretende activar la revisión constitucional; y, previo al proceso de aprobación legislativa, cuando sea la Asamblea Nacional quien proponga la iniciativa. La Corte acepta por parte del promotor de la iniciativa la sugerencia del procedimiento a aplicarse, con las justificaciones que en derecho corresponda –artículo 100 de la LOGJCC- .

Las reglas a aplicarse en este control están previstas en el artículo 101 de la citada ley. La una excluye a la otra. Así, si el efecto del proyecto normativo es el de restringir el alcance de los derechos y garantías constitucionales fundamentales o modificar el procedimiento de reforma a la Constitución lo indicado es la adopción de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, de conformidad con el artículo 444 de la Constitución de la República. Si el proyecto no persigue estos objetivos, la revisión constitucional se tramitará como una enmienda o como una reforma parcial, según sea el caso. En este último caso dictaminar el procedimiento a seguir entraña una alta complejidad. Si resulta subjetivo distinguir entre la convocatoria a una Asamblea Constituyente y una reforma constitucional, mucho más, diferenciar entre la aplicación de una enmienda, que se rige bajo el procedimiento del artículo 441 de la Constitución de la República y la denominada reforma parcial del artículo 442 del mismo cuerpo legal. Sobre todo cuando en esta última existe una participación sine que non del Órgano Legislativo, para debatir la iniciativa y aprobar el proyecto; y, de la ciudadanía vía referendo para aprobarla o rechazarla. Situación diferente a la de enmienda donde puede resolverse vía referendo –cuando la iniciativa pertenece a la ciudadanía o al Ejecutivo-, o por la sola aprobación de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.

#### ***b) La convocatoria a referendo***

La revisión constitucional en nuestra legislación, prevista en los artículos 441 a 444 de la Constitución de la República, prevé en casi todos los procedimientos la decisión de la ciudadanía vía referendo –la excepción se aplica cuando se tramita una enmienda cuya iniciativa corresponda a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional-

El control constitucional de la convocatoria a referendo comprende a:



- El control del cumplimiento de reglas procesales para la realización de la convocatoria a referendo –artículo 103 LOGJCC-: Dentro de este punto es preciso analizar: si el procedimiento seguido por el convocante es el correcto; la legitimidad de su actuación; y, velar por la plena libertad del elector al observar el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad, garantizando un proceso neutral necesario en la formación de la voluntad popular.

La Corte Constitucional para el período de transición, en el Dictamen No. 001-11DRC-CC define a la claridad como “...uso de un lenguaje universal, claro y comprensible, que por sí mismo sea explícito y no requiera de mayores esfuerzos para su cabal entendimiento...”. En tanto que de la lealtad: “...no es más que lo sometido a consulta popular guarde conformidad con la Constitución; exige también, evitar que por cualquier medio se engañe al elector.”

- El control constitucional de los considerandos que introducen las preguntas -Artículo 104 LOGJCC-: La disposición legal anotada dispone ciertos requisitos a cumplir: que no induzcan a respuestas; concordancia con el texto normativo; un lenguaje neutro, sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; relación directa de causalidad de la finalidad del considerando con el texto normativo a consultar; y, que no proporcione información superflua.

Al respecto en el Dictamen Constitución de la convocatoria a referendo del año 2011, ya citado, al respecto detalla las siguientes definiciones: “El lenguaje sencillo implica que sea fácilmente comprensible por cualquier persona al momento de votar; la neutralidad se refiere a que esté exento de carga emotiva o valorativa; ...y que no sean superfluas implica que tengan utilidad práctica, lo que quiere decir que cumplan con las finalidades propuestas en la motivación.”

- El control constitucional del cuestionario –artículo 105 LOGJCC-: el fin de este control se establece para garantizar la libertad del electorado. Así, el cuestionario ha de cumplir con los siguientes parámetros: tratar una sola cuestión por pregunta; tratar varios temas en la misma consulta de manera individual; que la propuesta normativa no establezca excepciones puntuales, que implique efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.

### **c) Las enmiendas, reformas y cambios constitucionales**

El control constitucional en esta materia se rige de conformidad con las reglas del artículo 106 de la LOGJCC. La demanda de inconstitucionalidad, por ejemplo, debe ser interpuesta dentro de los treinta días siguientes a su vigencia. Los vicios que pueden adolecer son:

- Las enmiendas y reformas tramitadas vía referendo: vicios de procedimiento posteriores a la convocatoria.
- Las enmiendas tratadas en la Asamblea Nacional: vicios de forma –análisis de la competencia de la Asamblea- y procedimiento en su trámite y aprobación
- Reformas tramitadas en la Asamblea Nacional: vicios de procedimiento en su trámite y aprobación.
- Los cambios constitucionales vía Asamblea Constituyente: vicios de forma y procedimiento – según las reglas emanadas por la misma Asamblea.

### **6.3.2 Los límites derivados de las cláusulas pétreas**

En la historia de nuestro país varias han sido las Constituciones Políticas que han contemplado en su articulado las denominadas “*cláusulas pétreas*”, definidas por el tratadista Gregorio Badeni (2006, p. 70) como “...*aquellos contenidos constitucionales cuya reforma está prohibida*” porque de efectuarse se alteraría “...*el compromiso político que otorga legalidad y legitimidad de origen al sistema político que estructura la Constitución*”. Los asuntos así considerados los encontramos en: las Constituciones de 1843, 1851, 1861 y 1869, en cuanto a la forma del Estado; las Cartas Políticas de 1845, 1851, 1852, 1861 y 1869, respecto a la religión estatal; y las Normas Supremas de 1861 y 1869, en relación a la división de funciones. La Constitución de la República vigente retomó la adopción de cláusulas pétreas, con el fin de distinguir los procedimientos de reforma constitucional –enmienda, reforma parcial y cambio de Constitución- Así, para aplicar el procedimiento de enmienda previsto en el artículo 441 de la Constitución, es preciso que el proyecto no altere: la estructura, el carácter y los elementos constitutivos del Estado; los derechos y garantías, en un sentido restrictivo; y, el procedimiento de reforma constitucional. Por su parte, una reforma parcial de la Constitución procederá siempre que no restrinja derechos y garantías en ella consagradas, y que no se modifique el procedimiento de reforma constitucional. Se entiende que un proyecto de reforma constitucional que altere la estructura, carácter y elementos constitutivos del Estado ha de ser tratado bajo el trámite de reforma parcial. En tanto que si se altera o modifica el procedimiento de reforma de la Constitución el paso que corresponde es el de convocatoria a una Asamblea Constituyente, vía Consulta Popular. En cuanto a la restricción de derechos, la normativa constitucional en sus artículo 11, número 8, y artículo 84, es expresamente clara al establecer la inconstitucionalidad y/o prohibición de reforma de la Constitución de la República de disposiciones relativas a este asunto.

### **6.3.3 Los límites derivados del funcionamiento de los órganos constituidos del Estado**

La Constitución de la República vigente es la primera en el país que contempla la convocatoria de una Asamblea Constituyente para tramitar el cambio constitucional, entendiéndose como tal la creación de un nuevo cuerpo jurídico. Sin embargo, no se expresa el papel de los órganos constituidos del Estado. Por tanto, al activarse este procedimiento se deja el tema libre –y además considero, urgente-, de tratar en la consulta popular que ha de dar paso al funcionamiento de este organismo excepcional.

### **6.3.4 Los límites derivados de la existencia de circunstancias extraordinarias**

Ejemplo de una circunstancia extraordinaria es la existencia de estados de excepción. Al respecto en la Constitución Política del Estado en Bolivia, en su artículo 140, numeral III, establece la prohibición de iniciar un proceso de reforma constitucional en estas condiciones. Nuestra legislación vigente no contempla norma al respecto. Alguna disposición surgió en la década de los 60's, en la Constitución Política de 1969, en el artículo 259 que pretendía garantizar su vigencia pese a la suspensión de su observancia a causa de alguna rebelión o acto de fuerza. Disposición hasta cierto modo justificada por la convulsión de aquella época, en la que América Latina vivió sometida a gobiernos de facto.

### **6.3.5 Los límites temporales**

La actual Constitución de la República del Ecuador no prevé límites de índole temporal. La última revisión constitucional se efectuó vía referendo, por iniciativa del Presidente de la República en el 2011, antes del cumplimiento de los tres años de la entrada en vigencia del texto constitucional – publicada en el Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre del año 2008-. Ejemplos de límites temporales para efectuar reformas constitucionales las encontramos en las Cartas Políticas de: 1830, tres años; 1835, seis años; y, 1845, 1851, 1897, 1929 y 1945 cuatro años.

En conclusión, considero que el procedimiento de la reforma constitucional en el Ecuador es un proceso no acabado. Si bien es cierto contamos con un cuerpo legal que ha desarrollado normas más amplias y participativas, en relación a sus predecesoras, se precisa desarrollar con más claridad cuándo procede la aplicación de los artículos constitucionales 441, 442 y 444, a fin de que el pueblo descubra en esta normativa la vía adecuada para participar activamente, abriendo espacios de un debate constructivo y reflexivo. El empoderamiento ciudadano continúa por tanto siendo una materia pendiente.

## **CAPÍTULO VII.**

### **7. ANÁLISIS DE LAS CONSULTAS POPULARES TENDIENTES A LA REFORMA O CAMBIO DE CONSTITUCIÓN EN EL ECUADOR DESDE 1979**

El presente capítulo tiene por objetivo tomar en consideración ciertos puntos relevantes que permitan realizar un análisis comparativo de estos procesos electorales, que además vale destacar, que en un número de nueve a lo largo de casi treinta y cinco años, constituyen cuantitativamente el de mayor ejercicio durante la vida republicana del Ecuador.

En nuestro país, a lo largo del último período democrático que empezara en el año de 1979, han regido tres Cartas Políticas: 1979, 1998 y 2008. El común denominador entre ellas ha consistido en utilizar a la Consulta Popular como el medio idóneo para dar paso a procesos de reforma constitucional. Durante este período el pueblo ecuatoriano ha sido convocado en nueve ocasiones para pronunciarse sobre cuestionarios que han abarcado ámbitos sociales, legales, económicos y políticos. Del número señalado ocho consultas populares han versado directa o indirectamente sobre reformas constitucionales, excluyo el Plebiscito del 26 de noviembre de 2006, convocado por el entonces Presidente Dr. Alfredo Palacios, porque trató más bien lineamientos en temas de educación, salud y destino de recursos petroleros, a ser tratados por la futura legislatura. Dentro de estos procesos electorales de democracia directa destacan tres referéndums, dos de los cuales tuvieron como fin aprobar todo un texto constitucional -la Constitución del año 1979 y la Constitución de la República del Ecuador del 2008-, y el último referéndum como aplicación directa de un mecanismo de reforma constitucional -2011-

Como punto de partida considero pertinente señalar lo que cada Constitución preveía como método de reforma constitucional y lo que efectivamente sucedió con cada una de las Consultas Populares que se efectuaron para modificar la respectiva Carta Magna, así:

#### **A. La Constitución Política de 1979**

Este cuerpo legal constituye la Carta Política que dio paso al retorno de la democracia. Fue elaborada por la comisión jurídica que para el efecto nombrara el Triunvirato Militar y seleccionada vía referéndum aprobatorio -imponiéndose a la reformada Constitución de 1945-. En temas de

participación ciudadana destaca el incluir el voto facultativo de las personas que no sabían leer y escribir.

En cuanto al proceso de reforma constitucional, el artículo 143 contemplaba la facultad de proponer proyecto de los representantes de las tres funciones del Estado: legisladores, Presidente de la República y Corte Suprema de Justicia, reconociéndose además la iniciativa popular. La disposición legal continúa explicando el proceso de aprobación de las reformas, en el cual eran la Cámara Nacional de Representantes y el Presidente de la República quienes efectivamente actuaban, y sólo incluía la participación de la ciudadanía a través de la convocatoria a consulta popular a cargo del Ejecutivo, en el caso de no haber el consenso entre ellos, así:

*“Art. 143.- ... El Presidente de la República somete a consulta popular los proyectos de reforma constitucional, en los siguientes casos:*

- a) Cuando el proyecto de reforma propuesto por iniciativa del Presidente de la República hubiere sido rechazado total o parcialmente por la Cámara; y,*
- b) Cuando el proyecto de reforma aprobado por la Cámara hubiese obtenido dictamen total o parcialmente desfavorable del Presidente de la República.*

*La consulta popular convocada por el Presidente de la República se circunscribirá exclusivamente a la parte o partes del proyecto de reforma que hayan sido objeto de discrepancia”.*

Ya en la realidad, durante la vigencia de esta Constitución Política, las cuatro consultas populares convocadas -1986, 1994, 1995 y 1997- se fundamentaron en la disposición constitucional que contemplaba la facultad del Presidente de la República de convocar a consulta popular cuando “...a su juicio se trate de cuestiones de trascendental importancia para el Estado” -artículo 58, literal b) de la Constitución Política de 1979-.

## **B. La Constitución Política de la República del Ecuador de 1998**

Durante el Gobierno del Art. Sixto Durán Ballén ya se hablaba de la necesidad de una serie de reformas constitucionales que surgía desde las bases sociales -movimiento indígena 1992-. La Carta Política del retorno a la democracia requería cambios importantes y con ella el sistema de representación. Con el derrocamiento del presidente Ab. Abdalá Bucaram, en 1997, iniciaba una

década de inestabilidad política. Con el fin de dar legitimidad al sorpresivo cargo de “*Presidente Interino Constitucional de la República*” del entonces Presidente del Congreso, Dr. Fabián Alarcón, se llama a la ciudadanía a una consulta popular, misma que adicionalmente tenía como fin convocar a una Asamblea Nacional Constituyente que se encargue de recoger los puntos que planteaba la sociedad y los plasme en un nuevo cuerpo constitucional. Así, se expide la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998. En ella el proceso de reforma constitucional tenía cabida a través del Congreso Nacional o mediante consulta popular -artículo 280- impulsada por el Presidente de la República previa calificación del Legislativo. Este cuerpo legal prohibió expresamente la convocatoria por parte de la ciudadanía a consulta popular para tratar reformas constitucionales -artículo 105-, situación que en la práctica no frenó la voluntad popular de expresar en las calles su insatisfacción con el sistema.

La iniciativa de reforma debía ser presentada ante el Congreso Nacional, ya sea: por un número de diputados equivalente al veinte por ciento de sus integrantes o por un bloque legislativo; por el Presidente de la República; la Corte Suprema de Justicia; el Tribunal Constitucional; o por un número de personas que consten en el padrón electoral, en ejercicio de los derechos políticos, y que equivalga al uno por ciento de los inscritos -Art. 281-.

La tramitación de la reforma se equiparaba a la de la aprobación de las leyes, con la diferencia de que el segundo debate, en el que se requería el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados, debía llevarse a cabo luego de transcurrido un año a partir del primero – el denominado candado constitucional previsto en el artículo 282. De ser aprobado pasaba a manos del Ejecutivo para su sanción u objeción.

La otra vía de reforma constitucional correspondía al Presidente de la República mediante la convocatoria a consulta popular, situación a la que se podía llegar en casos de urgencia, previamente calificada por el Congreso Nacional –por voto mayoritario- o cuando el Órgano Legislativo, transcurrido el término de ciento veinte días desde el vencimiento del plazo de un año previsto para la realización del segundo debate, no hubiere conocido, aprobado o negado el proyecto de reforma. Los textos sometidos a consulta debían incorporarse a la Constitución de forma inmediata -Art. 283-.

Diez años de vigencia tuvo la Constitución Política de 1998, y precisamente su reforma total se efectuó a través de una consulta popular que tuvo como objeto la convocatoria a una Asamblea Constituyente con plenos poderes, figura no contemplada en la norma constitucional, pero que sin duda respondía a las demandas sociales. Así este proceso electoral tuvo su fundamento en el numeral 2 del artículo 104

de la Carta Política que contemplaba esta facultad del Ejecutivo *“Cuando, a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país...”*

## **C. La Constitución de la República del Ecuador del 2008**

Tras una década de inestabilidad política y económica, con un saldo de tres Presidentes Constitucionales elegidos y derrocados por la voluntad popular, en el año 2007 se instala la primera Asamblea Constituyente del siglo XXI, con representantes elegidos en las urnas. Su función central fue la de elaborar el nuevo cuerpo político de la República. La Constitución de la República del Ecuador, aprobada mediante referéndum, entró en vigencia con su publicación en el Registro Oficial No. 449, del lunes 20 de octubre de 2008.

Los procesos de reforma constitucional, contemplados desde el artículo 441 hasta el 444, contemplan: la enmienda, reforma parcial y reforma total. Difiere de las Constituciones precedentes al incluir la calificación previa del procedimiento a seguir por parte de la Corte Constitucional. En este punto la participación de la ciudadanía se equipara a la establecida para el Ejecutivo y la Asamblea Nacional, debido a que además de contemplar su iniciativa para presentar proyectos de reforma constitucional, se prevé su facultad de convocar a referéndums, para el caso de enmiendas; de aprobar por esta misma vía reformas parciales; y, finalmente su potestad de convocar a consulta popular para dar paso a la figura de la Asamblea Constituyente. Al amparo de este cuerpo legal el Presidente Rafael Correa, convocó en el 2011 a referéndum y consulta popular, proceso que no estuvo fuera de sendos análisis sobre su constitucionalidad. En este caso el procedimiento aplicado fue el de la enmienda, contemplado en el artículo 441.

A continuación plantearé puntos de referencia tomados en consideración para el análisis de cada una de las consultas populares, que a lo largo de más de treinta años del retorno a la democracia, se efectuaron en nuestro país, para finalmente vislumbrar comunes denominadores que han caracterizado a este mecanismo de democracia directa en el pueblo ecuatoriano.

### **7.1 Referendo de 15 de enero de 1978**

#### **7.1.1 Marco legal**

En el siglo XX, en la década de los años 70's, siguiendo la línea política de América Latina, nuestro país vivió sometido a tres dictaduras consecutivas: la del Dr. José María Velasco Ibarra (1970-1972); la del General Guillermo Rodríguez Lara –bajo el denominado “*Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas*” (1972-1976); y, la del Triunvirato Militar (1976-1979), integrado por los tres jefes de rama Alfredo Poveda Burbano, Guillermo Durán Arcentales y Luis Leoro Franco.

El referéndum de 1978 fue considerado el mecanismo central del denominado “*Plan de Reestructuración Jurídica del Estado*”, que emprendieran los miembros de la última dictadura militar el 23 de diciembre de 1976, mediante Decreto Supremo No 995. Este proceso fue el primero en Latinoamérica del retorno a la democracia y considerado inédito en la historia de nuestro país, al abandonar la idea de convocatoria de una Asamblea Constituyente para tal fin.

Para el efecto se conformaron tres comisiones jurídicas: una encargada de redactar un nuevo proyecto de Constitución; otra para reformar la Carta Política de 1945; y, una tercera para redactar las leyes de Elecciones, Partidos Políticos y la Ley de Referendo, este último expedido mediante Decreto Supremo No. 1180, publicado en el Registro Oficial No. 281 de 23 de febrero de 1977.

### **7.1.2 Iniciativa**

La iniciativa del referéndum estuvo a cargo del Triunvirato Militar conformado en 1976 para preparar las bases políticas y legales del retorno a la democracia. El referéndum se convocó mediante Decreto Supremo No. 1410, publicado en el Registro Oficial No. 483 de 14 de diciembre de 1977.

### **7.1.3 Cuerpo electoral**

El cuerpo electoral convocado se integró con personas mayores de 18 años, que sepan leer y escribir.

### **7.1.4 Cuestionario y Resultados**

El Registro Oficial No. 483 de 14 de diciembre de 1977 decía: “*El Tribunal Supremo en cumplimiento con lo dispuesto en el Art. 24 del Estatuto para la Realización del Referéndum convoca: la papeleta para el sufragio constará de dos secciones, divididas por una línea vertical. En la una sección irán inscritas las palabras “NUEVO PROYECTO”. Y en la otra sección los vocablos “CONSTITUCIÓN DE 1945, REFORMADA”. Agrega “...al pie de estas inscripciones irá una línea de color negro en sentido horizontal, para que el*



*sufragante marque una cruz por el texto de su preferencia. Será admisible cualquier otro signo que, puesto en una de las 2 secciones de la papeleta, demuestre o indique la preferencia manifestada por el sufragante”*

**Tabla 9: Resultado de la Consulta Popular realizada el 15 de enero de 1978**

	<b>Votos</b>	<b>%</b>
Proyecto de Nueva Constitución	632.961	41,94
Constitución de 1945 (Reformada)	503.999	33,36
Votos nulos	346.972	22,99
Votos en blanco	25.639	1,7
<b>TOTAL</b>	<b>1.509.571</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Registro Oficial No. 564 de 12 de abril de 1978

**Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

## **7.2 Plebiscito de 01 de junio de 1986**

### **7.2.1 Marco legal**

Los artículos citados de la Constitución Política de 1979 para la convocatoria de la Consulta Popular del año 1986 fueron: el artículo 78, literal p), que al respecto contemplaba la facultad del Presidente de la República de convocar y someter a la decisión popular las cuestiones que a su juicio sean de “...*trascendental importancia para el Estado*”; el artículo 19 que garantizaba la “...*igualdad ante la Ley*”; el artículo 32, sobre el derecho de todo ecuatoriano “...*de elegir y ser elegido*”.

### **7.2.2 Iniciativa**

La convocatoria se llevó a cabo mediante Decreto Ejecutivo No. 1624, publicado en el Registro Oficial No. 381 de fecha 24 de febrero de 1986, del entonces Presidente de la República Ing. León Febres Cordero.

### **7.2.3 Cuerpo electoral**

El Art. 33 de la Constitución Política de 1979 establecía el derecho al voto para los ciudadanos ecuatorianos que al momento de la elección contaren con dieciocho años de edad y se encuentren en

goce de los derechos políticos: obligatorio para aquellos que sepan leer y escribir; y, facultativo para los analfabetos.

## 7.2.4 Cuestionario y resultados

**Tabla 10: Resultado de la Consulta Popular realizada el 01 de junio de 1986**

“Compatriota: ¿Quiere usted que los ciudadanos independientes tengan pleno derecho a ser elegidos sin necesidad de estar afiliados a partido político alguno, confirmando así la igualdad de todos los ecuatorianos ante la ley?	SÍ	NO
	24,96%	56,85%

**Fuente:** Registro Oficial No. 563 del 13 de noviembre de 1986

**Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

## 7.3 Plebiscito de 28 de agosto de 1994

### 7.3.1 Marco legal

La normativa legal que sirvió de base para la convocatoria fue nuevamente la relativa a la facultad del Presidente de la República de “...*Convocar y someter a consulta popular las cuestiones que a su juicio fueren de trascendental importancia para el Estado*” prevista en el artículo 79, literal o, de la Constitución Política de la República del Ecuador.

### 7.3.2 Iniciativa

Proceso convocado por el Tribunal Supremo Electoral, a petición del Presidente de la República, Arq. Sixto Durán Ballén, mediante Decreto Ejecutivo No. 1896 publicado en el Registro Oficial 477 de 06 de julio de 1994.

### 7.3.3 Cuerpo electoral

Personas mayores de dieciocho años y que se encuentren en goce de los derechos políticos (Art. 33 de la Constitución Política de 1979)

### 7.3.4 Cuestionario y resultados

**Tabla 11: Resultado de la Consulta Popular realizada el 28 de agosto de 1994**

<b>Primera pregunta:</b> el establecimiento de un plazo de cien días para que el Congreso Nacional conozca, apruebe total o parcialmente, o niegue el proyecto de reformas constitucionales.	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
	59%	41%
<b>Segunda pregunta:</b> ¿Considera usted que los ciudadanos independientes no afiliados a partido político alguno deberían tener derecho a participar como candidatos en toda elección popular?	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
	65%	35%
<b>Tercera pregunta:</b> ¿Deberían los legisladores manejar fondos del Presupuesto del Estado?	<b>SI</b>	<b>NO</b>
	83%	17%
<b>Cuarta pregunta:</b> ¿Deberían los legisladores aprobar el Presupuesto del Estado por sectores de gasto o por partidas presupuestarias?	<b>Por sectores</b>	<b>Por partidas</b>
	54%	46%
<b>Quinta pregunta:</b> ¿Debería existir la reelección, para toda función de elección popular, inclusive las de Presidente y diputados	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
	53%	47%
<b>Sexta pregunta:</b> ¿Las elecciones de Legisladores deberían efectuarse en la primera vuelta electoral o en la segunda vuelta electoral?	<b>Primera</b>	<b>Segunda</b>
	56%	44%
<b>Séptima pregunta:</b> ¿Considera usted que debería existir la posibilidad constitucional de adquirir una segunda nacionalidad sin perder la ecuatoriana?	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
	73%	27%

**Fuente:** [http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/17555/libro\\_2.pdf?sequence=2](http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/17555/libro_2.pdf?sequence=2)

**Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

## **7.4 Plebiscito de 26 de noviembre de 1995**

Este proceso electoral que activó nuevamente el mecanismo de democracia directa tuvo una relación estrecha con el que formulare un año antes el Presidente Durán Ballén, como consecuencia de la falta de tratamiento de los proyectos de reforma enviados al Congreso Nacional.

### **7.4.1 Marco legal**

La normativa legal para la convocatoria de esta Consulta Popular fue nuevamente la facultad establecida en el literal o) del artículo 79 de la Codificación de la Constitución Política de 1979, y adicionalmente la decisión popular del plebiscito del año 1994 que disponía que en caso de que el Congreso Nacional no conozca y apruebe total o parcialmente, o niegue el proyecto de reformas constitucionales presentadas por el Presidente de la República, en un plazo improrrogable de cien días a partir de su recepción, éste último quedaba facultado para someter las reformas a consulta popular.

### **7.4.2 Iniciativa**

En el caso de este proceso de democracia directa. El Arq. Sixto Durán Ballén en su calidad de Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo No 3019 publicado en el Registro Oficial No. 769 de 29 de agosto de 1995, convoca a la realización de la segunda consulta popular de su mandato, para el 26 de noviembre del mismo año.

### **7.4.3 Cuerpo electoral**

Los ciudadanos mayores de dieciocho años, en goce de los derechos de ciudadanía -artículo 33 de la Constitución Política de 1979-, obligatorio para aquellos que sepan leer y escribir; y, facultativo para los analfabetos.

### **7.4.4 Cuestionario y resultados**

**Tabla 12: Resultado de la Consulta Popular realizada el 26 de noviembre de 1995**

<b>A.- Cuestiones de trascendental importancia sometidas a consulta</b>		
<b>Pregunta/Temas</b>	<b>Decisión</b>	
	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
<b>Primera:</b> Descentralización	45%	55%
<b>Segunda:</b> Derecho a escoger el régimen de seguridad social	40%	60%
<b>Tercera:</b> Distribución equitativa de recursos	45%	55%
<b>Cuarta:</b> Paralización de servicios públicos	40%	60%
<b>Quinta:</b> Disolución constitucional del Congreso	38%	62%
<b>Sexta:</b> Elecciones distritales y uninominales; período legislativo de cuatro años	<b>Primera</b>	<b>Segunda</b>
	40%	60%
<b>Séptima :</b> Elección del Presidente del H. Congreso Nacional cada dos años	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
	43%	57%
<b>Octava:</b> Plazo para la incorporación constitucional de la voluntad popular	44%	56%
<b>B.- Textos constitucionales sometidos a consulta</b>		
<b>Pregunta/Temas</b>	<b>Decisión</b>	
	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
<b>Novena: Función Judicial.-</b> La incorporación de una serie de reformas a la Función Judicial.	40%	60%
<b>Décima: Eliminación de privilegios en el sector público</b>	44%	56%
<b>Décima primera: Tribunal Constitucional.-</b> Se eliminará el inciso tercero del Art. 101 y se sustituirá la Sección II del Título I de la Tercera Parte de la Constitución Política, por el siguiente:  <div style="text-align: center;">SECCIÓN II DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL</div>	40%	60%

**Fuente:** Registro Oficial No. 100 de 31 de julio de 1996

**Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

## **7.5 Plebiscito de 25 de mayo de 1997**

La Consulta Popular llevada a cabo en el año 1997 tuvo como propósito legitimar dos acontecimientos: la destitución del entonces Presidente de la República, el abogado Abdalá Bucaram; y, ratificar el cargo de presidente interino con el que fuera posesionado el abogado Fabián Alarcón, quien desempeñaba la función de presidente del Congreso Nacional, pasando por alto la sucesión que correspondiera a la Vicepresidenta doctora Rosalía Arteaga. El proceso electoral tuvo adicionalmente el fin de consultar a la ciudadanía sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional que reforme la Carta Política, así como ciertas temáticas para evaluar su incorporación en el nuevo texto constitucional.

### **7.5.1 Marco legal**

La convocatoria a Consulta Popular se basó en el Art. 58, literal b) de la Constitución Política, que atribuía al Presidente de la República la facultad de convocar a consulta popular cuando a su juicio se trate de cuestiones de trascendental importancia para el Estado.

### **7.5.2 Iniciativa**

La convocatoria se llevó a cabo por el entonces Presidente Interino de la República, el abogado Fabián Alarcón Rivera mediante Decreto No. 201, publicado en el Registro Oficial No. 38 de 7 de abril de 1997.

### **7.5.3 Cuerpo electoral**

Personas mayores de dieciocho años, en goce de los derechos políticos -Art. 33 de la Constitución Política de 1979-, obligatorio para los ciudadanos que sepan leer y escribir y facultativo para las personas analfabetas.

### **7.5.4 Cuestionario y resultados**

**Tabla 13: Resultado de la Consulta Popular realizada el 25 de mayo de 1997**

Pregunta/tema	Decisión	
	SÍ	NO
<b>Primera:</b> cese de funciones del Presidente Bucaram	76%	24%
<b>Segunda:</b> aprobación de la presidencia interina de Alarcón	68%	32%
<b>Tercera:</b> convocatoria a una Asamblea Nacional para reformar la Constitución	65%	35%
<b>Cuarta:</b> forma de elección de los asambleístas	<b>Por sectores</b>	<b>Por partidas</b>
	60%	40%
<b>Quinta:</b> límites y control del gasto electoral	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
	70%	30%
<b>Sexta:</b> forma de elección de autoridades de gobiernos seccionales	<b>Lista completa</b>	<b>Entre listas</b>
	48%	52%
<b>Séptima:</b> elección de diputados	<b>En 1ra vuelta</b>	<b>En 2da vuelta</b>
	61%	39%
<b>Octava:</b> eliminación de partidos y organizaciones políticos que no alcancen un mínimo de votos.	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
	68%	32%
<b>Novena:</b> Integración del Tribunal Supremo Electoral con representantes de partidos y movimientos políticos.	59%	41%
<b>Décima:</b> Elección de titulares de organismos de control a cargo del Congreso Nacional	51%	49%
<b>Décima primera:</b> reformas de la Función Judicial	61%	39%
<b>Décima segunda:</b> reformas del Consejo de la Judicatura	56%	44%
<b>Décima tercera:</b> si la Constitución Política debía contemplar el principio de revocatoria del mandato de autoridades electas	60%	40%
<b>Décima cuarta:</b> Disposición final.- Incorporación de las reformas planteadas en la Constitución Política, en un plazo de sesenta días	67%	33%

**Fuente:** Registro Oficial No. 80 de 05 de junio de 1997

**Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

## 7.6 Plebiscito de 26 de noviembre de 2006

### 7.6.1 Marco legal

En la convocatoria se invocó la aplicación de los artículos 104 numeral 2, y 171 numeral 6 de la Constitución Política de la República, en concordancia con los artículos 116 numeral 2, y 117 inciso primero de la Ley Orgánica de Elecciones, así como el artículo 130 de su Reglamento General y las disposiciones establecidas en el Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato

### 7.6.2 Iniciativa

Mediante Decreto Ejecutivo No 1871, publicado el 11 de octubre de 2006 en el R.O. No.374

### 7.6.3 Cuerpo electoral

De conformidad con el Art. 27 de la Constitución Política de 1998, los ecuatorianos en goce de los derechos políticos, que hayan cumplido dieciocho años. Obligatorio para los que sepan leer y escribir; facultativo para los analfabetos y personas mayores de sesenta y cinco años.

### 7.6.4 Cuestionario y resultados

**Tabla 14: Resultados de la Consulta Popular del año 2006**

<b>Primera pregunta:</b> ¿Está usted de acuerdo con que las ocho políticas del Plan Decenal de Educación (2006-2015), constantes en esta consulta, sean consideradas como políticas de Estado prioritarias para la inversión del sector público?	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
	67,05%	6,16%
<b>Segunda pregunta:</b> ¿Está de acuerdo en que, en el plazo de cinco meses, el Congreso Nacional debata y apruebe leyes encaminadas a:  a. Destinar a favor de los ecuatorianos recursos suficientes que garanticen la prevención y la atención médica de patologías, elevando a categoría de política de Estado el Aseguramiento Universal de Salud.  b. El aumento del 0.5% anual en la participación de salud en relación al PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 4% del PIB?	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
	66,09%	7,67%
<b>Tercera pregunta:</b> ¿Está de acuerdo en que, el Congreso Nacional, dentro del plazo de cinco meses, expida leyes encaminadas a garantizar que los recursos petroleros no previstos o superiores a lo presupuestado en el presupuesto general del Estado, sean destinados a la inversión social y a la reactivación productiva?	<b>SI</b>	<b>NO</b>
	64,21%	8,23%

Fuente: [https://app.cne.gob.ec/Resultados2006\\_2v/](https://app.cne.gob.ec/Resultados2006_2v/) / Elaborado por: Paulina Mosquera H.



## 7.7 Plebiscito de 15 de abril de 2007

### 7.7.1 Marco legal

La Consulta Popular se convoca de conformidad con el artículo 171 numeral 6 de la Constitución Política de 1998 que contemplaba esta atribución del Presidente de la República. Así también se invoca la causal de la cuestión de trascendental importancia para el país establecida en el artículo 104 numeral 2 del mismo cuerpo legal.

### 7.7.2 Iniciativa

La Consulta Popular Nacional del año 2007 es convocada por el Presidente de la República, Eco. Rafael Correa Delgado, mediante Decreto No. 2 del 15 de enero del mismo año, publicado en el R.O. Suplemento No. 08 de 25 de enero del 2007, con el fin de instalar una Asamblea Constituyente.

### 7.7.3 Cuerpo electoral

Según el Art. 27 de la Constitución Política de 1998, tenían derecho a sufragar los ecuatorianos en goce de los derechos políticos, que hayan cumplido dieciocho años. Obligatorio para los que sepan leer y escribir; facultativo para los analfabetos y personas mayores de sesenta y cinco años.

### 7.7.4 Cuestionario y resultados

**Tabla 15: Resultado de la Consulta Popular realizada el 15 de abril de 2007**

<b>Pregunta:</b> ¿Aprueba usted, que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que se transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución?”.	SÍ	NO
	81,72%	12,43%

**Fuente:** <https://app.cne.gob.ec/Resultados2007/>

**Elaborado por:** Paulina Mosquera Hidalgo

El Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente adjunto abarcaba los siguientes capítulos: **Primero:** De la naturaleza, finalidad, duración y disolución de la Asamblea

Constituyente; **Segundo:** De la integración de la Asamblea Constituyente; **Tercero:** Del funcionamiento de la Asamblea Constituyente; **Cuarto:** Del calendario electoral; **Disposición Transitoria;** y, **Disposición Final**

## **7.8 Referéndum de 28 de septiembre de 2008**

### **7.8.1 Marco legal**

De conformidad con el artículo 23 del Estatuto aprobado en la Consulta Popular de 15 de abril de 2007 que establecía que: *“Una vez aprobado el texto de la nueva Constitución y dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes, el Tribunal Supremo Electoral convocará a un referéndum, para que el pueblo ecuatoriano apruebe o rechace el texto de la nueva Constitución por, al menos, la mitad más uno de los sufragantes”*.

### **7.8.2 Iniciativa**

El Tribunal Supremo Electoral mediante Resolución No. PLE-TSE-15-7-8-2008, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 401 del martes 12 de agosto de 2008, convocó al referéndum aprobatorio del nuevo texto Constitucional, el cual se realizó el 28 de septiembre de 2008.

### **7.8.3 Cuerpo electoral**

Los ecuatorianos en goce de los derechos políticos, que hayan cumplido dieciocho años de edad (Art. 27 de la Constitución Política de 1998)

### **7.8.4 Cuestionario y resultados**

**Tabla 16: Resultado de la Consulta Popular realizada el 28 de septiembre de 2008**

<b>Pregunta:</b> ¿Aprueba usted el texto de la Nueva Constitución Política de la República elaborado por la Asamblea Constituyente	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
	63,93%	28,10%

**Fuente:** <https://app.cne.gob.ec/resultadosrefe2008/>

**Elaborado por:** Paulina Mosquera Hidalgo

## **7.9 Referéndum y Consulta Popular de 07 de mayo 2011**

### **7.9.1 Marco legal**

Este proceso electoral se convocó en base a la Constitución de la República del Ecuador: el inciso segundo del artículo primero que reconoce que *“La soberanía radica en el pueblo cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”*; la facultad conferida al Ejecutivo para consultar sobre los asuntos que estime convenientes, previo dictamen de la Corte Constitucional –el artículo 104-; el artículo 441 que prevé la enmienda vía referéndum solicitado por el Presidente de la República. Así también fue considerado el artículo 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que contempla el dictamen de la Corte Constitucional sobre el procedimiento a aplicarse en caso de proyectos de enmienda o reforma cuya iniciativa provenga del Presidente de la República.

### **7.9.2 Iniciativa**

El Presidente de la República, Eco. Rafael Correa, convocó por segunda ocasión un mecanismo de democracia directa, mediante Decreto Ejecutivo 669, publicado en el Registro Oficial No. 399 del 09 de marzo de 2011.

### **7.9.3 Cuerpo electoral**

El Art. 62 de la Constitución de la República, en vigencia, establece que tienen derecho al voto quienes estén en goce de los derechos políticos. Es obligatorio, para los ciudadanos mayores de dieciocho años, y facultativo para: las personas comprendidas entre dieciséis y dieciocho años de edad; los mayores de sesenta y cinco; los ciudadanos que residen en el exterior; los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional; y, las personas con discapacidad.

### **7.9.4 Cuestionario y resultados**

**Tabla 17: Resultado del Referéndum realizado el 07 de mayo de 2011**

<b>REFERÉNDUM</b>		
<b>Pregunta</b>	<b>Decisión</b>	
	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
<b>PREGUNTA 1</b> ¿Está usted de acuerdo en enmendar el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución de la Republica, incorporando un inciso que impida la caducidad de la prisión preventiva cuando esta ha sido provocada por la persona procesada y que permita sancionar las trabas irrazonables en la administración de justicia por parte de juezas, jueces, fiscales, peritos o servidores de órganos auxiliares de la función judicial, como se establece en el anexo 1?	56,49%	43,51%
<b>PREGUNTA 2</b> ¿Está usted de acuerdo que las medidas sustitutivas a la privación de la libertad se apliquen bajo las condiciones y requisitos establecidos en la ley, enmendando la constitución de acuerdo al anexo 2?	54,17%	45,83%
<b>PREGUNTA 3</b> ¿Está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas, de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sean dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, enmendando la constitución como lo establece el anexo 3?	52,98%	47,02%
<b>PREGUNTA 4</b> ¿Está usted de acuerdo en sustituir el actual Pleno del Consejo de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del consejo de la judicatura y reestructure la función judicial, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 4?	52,02%	47,98%
<b>PREGUNTA 5</b> ¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el código orgánico de la función judicial, como lo establece el anexo 5?	52,66%	47,34%

**Fuente:** Suplemento. Registro Oficial No 490. Miércoles 13 de julio del 2011.

**Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

**Tabla 18: Resultado de la Consulta Popular realizada el 07 de mayo de 2011**

CONSULTA POPULAR		
Pregunta	Decisión	
	SÍ	NO
<b>PREGUNTA 6:</b> Del enriquecimiento privado no justificado ¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique en el Código Penal, como un delito autónomo, en enriquecimiento privado no justificado?	53,43%	46,57%
<b>PREGUNTA 7:</b> De la prohibición de los juegos de azar con fines de lucro. ¿Está usted de acuerdo que en el país se prohíban los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?	52,34%	47,66%
<b>PREGUNTA 8:</b> De la prohibición de matar animales en espectáculos. ¿Está usted de acuerdo que en el cantón de su domicilio se prohíban los espectáculos que tengan como finalidad dar muerte al animal?	Quito	
	54,43%	45,57%
<b>PREGUNTA 9:</b> De la regulación de las actividades y de la responsabilidad de los medios de comunicación. ¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expida una Ley de Comunicación que cree un Consejo de Regulación que regule la difusión de contenido en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contenga mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios, y que establezca criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o los medios emisores?	51,68%	48,32%
<b>PREGUNTA 10:</b> De la tipificación del delito de incumplimiento de las obligaciones laborales por el empleador. ¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique como infracción penal la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los trabajadores en relación de dependencia?	55,03%	44,97%

**Fuente:** Suplemento. Registro Oficial No 490. Miércoles 13 de julio del 2011.

**Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

## 7.10 Reflexiones finales

El análisis de las consultas populares realizadas desde el año 1978 en nuestro país permite plasmar las siguientes consideraciones:

- a) De los nueve procesos de consulta popular, ocho han representado alternativas para reformar la Constitución, frente a las discrepancias, por un lado al interior del Órgano Legislativo, y por otra entre éste y el Ejecutivo.
- b) El origen de la utilización de este mecanismo de democracia directa, directa o indirectamente (referéndum 2008) le ha correspondido al Ejecutivo. Frente a la norma constitucional en vigencia es preciso plantear el protagonismo que en este sentido puede tener la ciudadanía.
- c) La convocatoria a consulta popular se fundamentó en el argumento de la *trascendental importancia* que queda a juicio del Ejecutivo, excepto en el último proceso del año 2011.
- d) Desde el año 1978 hasta el presente se ha ampliado el cuerpo electoral.
- e) La complejidad de las preguntas ha provocado que los resultados se guíen más bien por el grado de popularidad del convocante del proceso.
- f) La iniciativa popular normativa para reformas constitucionales al momento no registra antecedente.

Finalmente, gracias al análisis expuesto se puede visualizar la práctica de este ejercicio democrático, su evolución evidenciada en la normativa constitucional de las Cartas Políticas de 1979, 1998 y 2008, ésta última sobre todo que plantea retos a la participación ciudadana que el pueblo ecuatoriano reclamó en la protesta en las calles a lo largo de los últimos quince años. El reto está planteado, y sin duda serán los cambios sociales los que impulsen las reformas legales, y corresponderá en esta nueva etapa el protagonismo del empoderamiento popular.

## CAPÍTULO VIII.

### 8. INVESTIGACIÓN DE CAMPO

#### 8.1 Diseño de la Investigación

La investigación se llevó a cabo tomando en cuenta dos parámetros: el geográfico y de edad.

El enfoque investigativo utilizado fue el cuantitativo que se define como aquel que *“...utiliza la recolección y el análisis de datos para contestar preguntas de investigación y probar hipótesis establecidas previamente y confía en la medición numérica, el conteo y frecuentemente en el uso de la estadística para establecer con exactitud patrones de comportamiento de una población”* (Hernández, 2003; p.5).

La investigación aplicada fue la de campo, que al respecto Leiva Zea (1996) la define como aquella *“...que se realiza en lugares no determinados específicamente para ello, sino que corresponde al medio en donde se encuentran los sujetos o el objeto de investigación, donde ocurren los hechos o fenómenos investigados”* (p. 13).

Finalmente, por el nivel de profundidad, la presente investigación es descriptiva, que para Leiva Zea (1996) *“...es la que estudia analiza o describe la realidad presente, actual, en cuanto a hechos, personas, situaciones, etc. Esta investigación se puede emplear en los siguientes casos: estudios de comunidades, costumbres, documentos, estudios comparativos-causales, análisis de casos, etc.”* (p. 14).

#### 8.2 Población y muestra

La población que participó está comprendida entre los quince años de edad, residentes en el área urbana de la Administración Zonal La Delicia, del Distrito Metropolitano de Quito. Las parroquias que integran esta porción territorial son: El Condado, Carcelén, Comité del Pueblo, Ponceano y Cotocollao. El número de ciudadanos comprendidos bajo estos parámetros, de conformidad con los datos obtenidos del portal de la Dirección Metropolitana de Gestión de la Información, es el que se detalla en la Tabla 19:

**Tabla 19: Población del área urbana de la Administración Zonal La Delicia, del Distrito  
Metropolitano de Quito/Indicador: Edad**

Parroquia	De 15 a 24	De 25 a 64	De 65 en adelante	TOTAL
El Condado	17347	38292	3211	58850
Carcelén	9761	27766	2794	40321
Comité del Pueblo	9066	21331	2265	32662
Ponceano	9579	28011	3650	41240
Cotocollao	5424	16416	2704	24544
<b>TOTAL</b>	<b>51177</b>	<b>131816</b>	<b>14624</b>	<b>197617</b>

**Fuente:** Censo de Población y Vivienda 2010, INEC / Dirección Metropolitana de Gestión de Información, SGP, MDMQ

**Elaborado por:** Paulina Mosquera Hidalgo

Con el objetivo de determinar el tamaño de la muestra se tomó como referencia la fórmula planteada por Lavayen (2010) en el texto denominado “Paso a Paso. Manual de Investigación”, para el cálculo del tamaño de la muestra en poblaciones finitas:

$$n = \frac{N}{E^2(N-1)+1}$$

En donde:

n: tamaño de la muestra.

N: tamaño de la población

E: error de muestreo –lo determina el investigador- Para este caso fue 10%

Desarrollo:

$$n = \frac{197617}{(0,10)^2(197617-1)+1}$$

$$n = \frac{197617}{(0,01)(197616)+1}$$

$$n = \frac{197617}{1977.16}$$

$$n = 100$$



El tamaño de la muestra correspondió a 100 encuestas. Para su aplicación en los distintos grupos de edad establecidos –de 15 a 19 años; de 20 a 34; de 35 a 64; y, de 65 en adelante- Lavayen (2010) plantea la siguiente fórmula:

$$f = \frac{n}{N}$$

Donde:

$f$  : la muestra estratificada

$n$  : la muestra total

$N$  : la población

Desarrollo:

$$f = \frac{100}{197618}$$

$$f = 0,00050603$$

El detalle en la Tabla 20:

**Tabla 20: Estratificación de la Muestra**

<b>Estratos</b>	<b>POBLACION</b>	<b>FRACCION</b>	<b>MUESTRA</b>
De 15 a 24 años	51177	0,00050603	26
De 25 a 64	131816	0,00050603	67
De 65 años en adelante	14624	0,00050603	7
<b>TOTAL</b>	<b>197617</b>		<b>100</b>

**Elaborado por:** Paulina Mosquera Hidalgo

### 8.3 Operacionalización de las variables

#### 8.3.1 Variable Independiente: Eficiencia de los procedimientos de revisión constitucional en la Constitución de la República del Ecuador

**Tabla 21: Variable Independiente**

Conceptualización	Dimensiones	Indicadores	Ítem	Instrumentos
Cuando la normativa referente a la reforma constitucional impulsa la participación ciudadana para alcanzar consensos eficientes y duraderos	Jurídica	Normas legales	1	Cuestionario
	Organización	Transparencia	2	Cuestionario
		Papel de la Corte Constitucional	3	Cuestionario
	Ejecución	Formas de participación ciudadana	4	Cuestionario
		Factores de decisión	5	Cuestionario
	Evaluación	Nivel de vida	6	Cuestionario
		Estabilidad de la norma	7	Cuestionario

Elaborado por: Paulina Mosquera H.

#### 8.3.2 Variable dependiente: Demanda de participación ciudadana a través de los mecanismos de Democracia Directa.

**Tabla 22: Variable Dependiente**

Conceptualización	Dimensiones	Indicadores	Ítem	Instrumentos
La voluntad ciudadana por incidir en los asuntos públicos a nivel constitucional	Técnicas para desarrollar la participación ciudadana	Capacitación	8	Cuestionario
		Organización ciudadana	9	Cuestionario
			10	Cuestionario
		Obstáculos de la participación ciudadana	11	Cuestionario
	Competencias	Elaboración de proyectos legales	12	Cuestionario
		Debate ciudadano	13	Cuestionario
			14	Cuestionario
	Niveles de participación	Voluntad de participación	15	Cuestionario
			16	Cuestionario

Elaborado por: Paulina Mosquera H.

#### 8.4 Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos

La técnica de la investigación aplicada en la presente investigación fue la encuesta, que consistió en un cuestionario de trece ítems resultantes de la conceptualización de las variables, la definición de las dimensiones y la determinación de los indicadores. La muestra estuvo compuesta por 100 ciudadanos, comprendidos entre 15 y 85 años de edad, distribuidos en tres grupos diferenciales –entre 15 y 24 años; 25 y 64; y de 65 en adelante, residentes en la Administración La Delicia del Distrito Metropolitano de Quito.

#### 8.5 Validez y confiabilidad de los instrumentos

Los criterios de validez del instrumento en la presente investigación fueron la de contenido, de constructo y la predictiva. El Dr. José García Falconí efectuó al respecto la correspondiente revisión, corrección, valoración y aprobación. Previo a la aplicación del cuestionario se midió su confiabilidad a través del método del Test-Retest. Así, se tomó en consideración la opinión de 10 personas, cuyas edades estuvieron comprendidas en proporción al tamaño real de la muestra. El lapso de tiempo comprendido entre la primera y segunda aplicación del cuestionario fue de un mes. Posteriormente las respuestas fueron introducidas en el programa estadístico SPSS de IBM, del cual se obtuvo los siguientes resultados:

**Resumen de procesamiento de casos**

		N	%
Casos	Válido	10	100,0
	Excluido <sup>a</sup>	0	,0
	Total	10	100,0

#### Estadísticas de fiabilidad

Alfa de Cronbach	Parte 1	Valor	,020
		N de elementos	15 <sup>a</sup>
	Parte 2	Valor	-,118 <sup>b</sup>
		N de elementos	15 <sup>c</sup>
	N total de elementos		30
Correlación entre formularios			,972
Coeficiente de Spearman-Brown	Longitud igual		,986
	Longitud desigual		,986
Coeficiente de dos mitades de Guttman			,985

El coeficiente de correlación entre formularios es de 0,972 índice que indica la alta confiabilidad existente en el instrumento.

### 8.6 Técnicas de Procesamiento y Análisis de Datos

La tabulación de los datos obtenidos en la aplicación de la encuesta se llevó a cabo gracias a las herramientas previstas en el programa informático Excel de Office 2010. Se introdujo la información de cada participante en la columna del correspondiente ítem. Posteriormente se creó una tabla dinámica por cada pregunta para seleccionar los factores a considerar –opciones, suma de respuestas y el respectivo porcentaje por cada una de ellas, usando un criterio de distribución de mayor a menor. Finalmente, a fin de que los resultados sean fácilmente visibles se crearon gráficos dinámicos con diseño circular tridimensional.

### 8.7 Análisis e interpretación de resultados de la encuesta

A continuación se procede a la interpretación y análisis de los resultados obtenidos en la encuesta, para lo cual se procederá a transcribir el texto de cada ítem, incorporar la tabla de resultados así como el correspondiente gráfico.

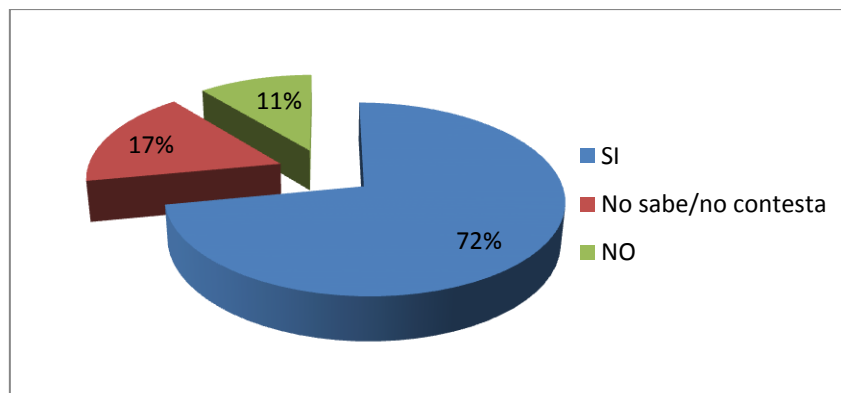
**ÍTEM 1: ¿Los procesos de reforma constitucional plantean normas legales de participación ciudadana a través de mecanismos de Democracia Directa?**

**Tabla 23: Ítem 1**

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	72	72%
No sabe/no contesta	17	17%
NO	11	11%
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Resultado de la encuesta / **Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

**Gráfico 1: Ítem 1**



**Fuente:** Resultado de la encuesta / **Elaborado por:** Paulina Mosquera

**Interpretación:** El setenta y dos por ciento de los ciudadanos encuestados manifiestan conocer que en los procesos de reforma constitucional existen normas legales que abren campo a la participación ciudadana a través de mecanismos de Democracia Directa. En tanto que el diecisiete por ciento responde con duda y el once por ciento se inclina por la negativa.

**Análisis:** La mayoría de las personas encuestadas relacionan a los mecanismos de Democracia Directa con los procesos de reforma constitucional, fruto del recurrente ejercicio registrado en el último periodo democrático –desde 1979-. En tanto que para quienes respondieron con duda o de forma negativa resultó complejo definir o ejemplificar un mecanismo de Democracia Directa. En el desarrollo de la encuesta fue recurrente la pregunta: ¿Qué es Democracia Directa?, porque en la conciencia ciudadana queda aún un largo proceso de aprehensión del término. Resultó más sencillo mencionar a la consulta popular como mecanismo de esta participación porque la mayoría de los encuestados han participado en al menos en uno de este ejercicio democrático.

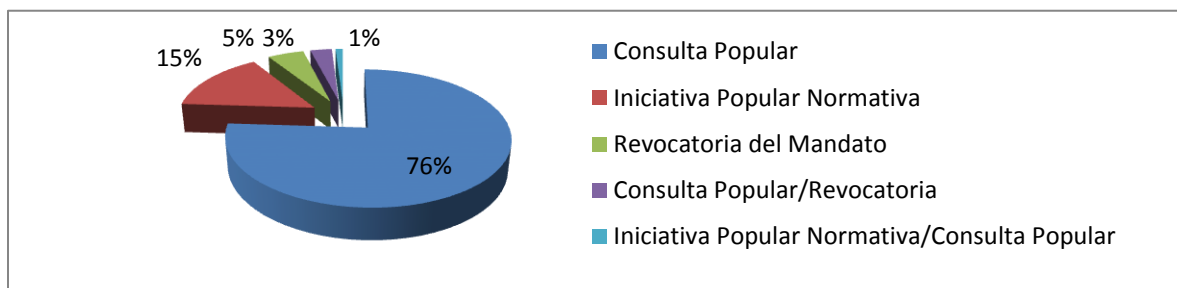
**ÍTEM 2: ¿Sí los procesos de reforma constitucional implementan formas de participación ciudadana a través de mecanismos de Democracia Directa, seleccione cuál o cuáles son estos?**

**Tabla 24: Ítem 2**

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Consulta Popular	76	76%
Iniciativa Popular Normativa	15	15%
Revocatoria del Mandato	5	5%
Consulta Popular/Revocatoria	3	3%
Iniciativa Popular Normativa/Consulta Popular	1	1%
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Resultado de la encuesta / **Elaborado por:** Paulina Mosquera

**Gráfico 2: Ítem 2**



**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera H

**Interpretación:** El setenta y seis por ciento relacionan a la Consulta Popular con procesos de reforma constitucional; un quince por ciento se inclina por la Iniciativa Popular Normativa; el quince por ciento por la Revocatoria del Mandato; el tres por ciento responde por la consulta popular y la revocatoria del mandato; y, finalmente, a penas el uno por ciento estima que en los procesos de reforma constitucional se involucran la Consulta Popular y la Iniciativa Popular Normativa.

**Análisis:** Se afirma de manera categórica que el ejercicio democrático relativo a reformas constitucionales se ha llevado a cabo mediante una Consulta Popular. Son muy pocos encuestados los que además de este mecanismo involucran a la iniciativa popular normativa y a la revocatoria del mandato. Un reducido quince por ciento reconocen por sí solo a la Iniciativa Popular Normativa como mecanismo de Democracia Directa para reformas constitucionales. Finalmente, un reducido cinco por ciento involucra a la revocatoria del mandato, sin embargo vale preguntarse si efectivamente conocen si esta procede como sanción por la falta de trámite de la iniciativa popular normativa.

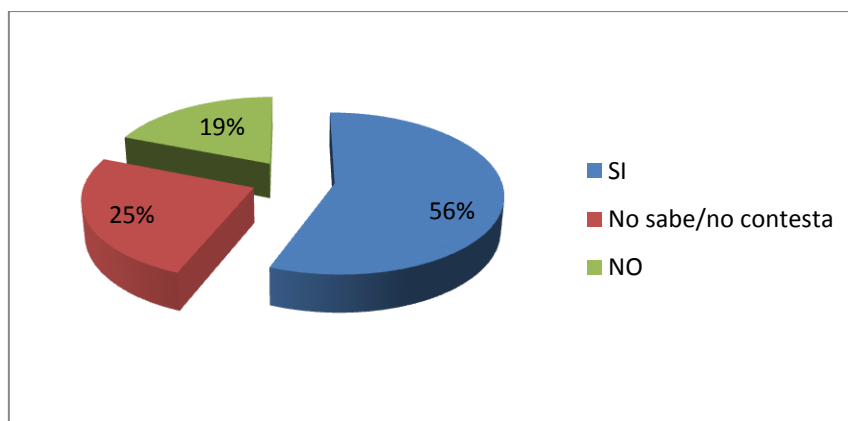
**ÍTEM 3: ¿Los procesos de reforma constitucional garantizan la transparencia de la participación ciudadana por la inclusión de mecanismos de Democracia Directa?**

**Tabla 25: Ítem 3**

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	56	56%
No sabe/no contesta	25	25%
NO	19	19%
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera

**Gráfico 3: Ítem 3**



**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera

**Interpretación:** El cincuenta y seis por ciento de la ciudadanía encuestada cree que la inclusión de mecanismos de Democracia Directa garantiza procesos de reforma constitucional transparentes. El veinticinco por ciento no sabe/no contesta. En tanto que el diecinueve por ciento considera que la transparencia en este ejercicio legal no está asegurada aunque se lleven a cabo mediante la participación directa de la ciudadanía.

**Análisis:** Las respuestas obtenidas reflejan que más de la mitad de encuestados tienen confianza en que a través de la participación directa se puede alcanzar la transparencia en los procesos de reforma constitucional. Sin embargo una importante porción aún requiere ratificar o crear su aceptación de estos mecanismos. Esta situación puede resultar razonable en virtud de que la normativa legal que abrió espacios ciudadanos en los asuntos públicos empieza a ser aplicada.

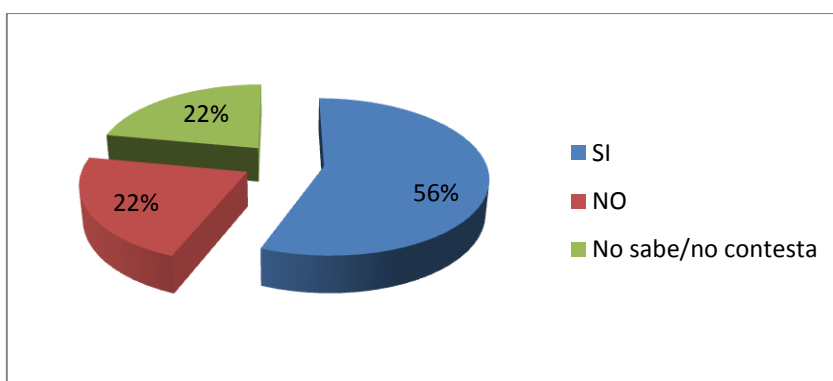
**ÍTEM 4: ¿Los procesos de reforma constitucional garantizan que el papel que desempeña la Corte Constitucional contribuya al desenvolvimiento de los mecanismos de Democracia Directa?**

**Tabla 26: Ítem 4**

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	56	56%
NO	22	22%
No sabe/no contesta	22	22%
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera

**Gráfico 4: Ítem 4**



**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera

**Interpretación:** El cincuenta y seis por ciento de los ciudadanos encuestados ven en el papel que desempeña la Corte Constitucional una condición que favorece al desenvolvimiento de mecanismos de Democracia Directa en los procesos de reforma constitucional. En tanto que existe un veintidós por ciento que responden negativamente y en igual proporción quienes manifiestan no sabe/no contesta.

**Análisis:** Dentro de la institucionalidad del Estado, el papel de la Corte Constitucional tiene un alto grado de confianza en la conciencia ciudadana. La inclusión de su competencia en procesos de reforma constitucional consta expresamente recién en el nuevo ordenamiento jurídico. En virtud de estos antecedentes encontramos en las respuestas de nuestros encuestados la confianza en que este organismo pueda garantizar su ejercicio democrático de participación directa. Sin embargo, el porcentaje de quienes dan respuestas negativas o dubitativas refleja el largo trecho que aún debe recorrer esta institución estatal en el imaginario colectiva para convertirse en el garantista de la expresión de la voluntad general.



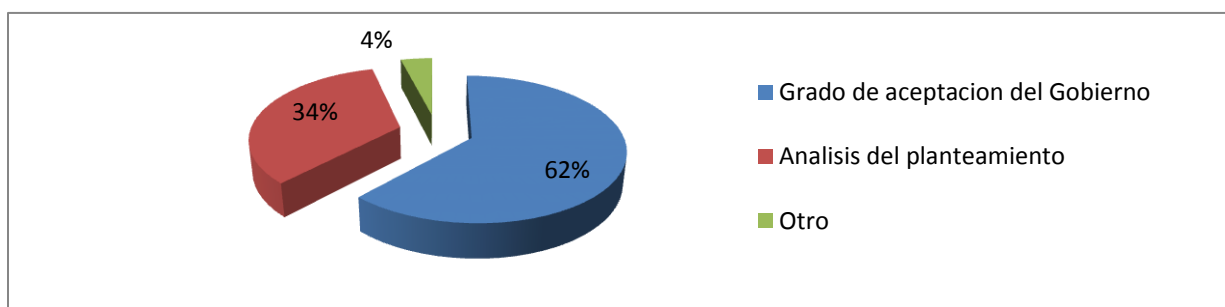
**ÍTEM 5: ¿En los procesos de reforma constitucional qué factor o factores influyen en el voto ciudadano cuando se llevan a cabo mediante mecanismos de Democracia Directa?**

**Tabla 27: Ítem 5**

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Grado de aceptación del Gobierno	62	62%
Análisis del planteamiento	34	34%
Otro	4	4%
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

**Gráfico 5: Ítem 5**



**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

**Interpretación:** Por los factores que influyen en el voto en mecanismos de Democracia Directa en reformas constitucionales, está el sesenta y dos por ciento de los ciudadanos por su grado de aceptación al gobierno de turno. En segundo lugar, con un treinta y cuatro por ciento se encuentra la opción del análisis del planteamiento. El restante cuatro por ciento ha inclinado su voto por otros factores, entre ellos la opinión de la ciudadanía.

**Análisis:** Considerando que durante el último periodo democrático las reformas constitucionales se efectuaron previo mecanismos de Democracia Directa, impulsados exclusivamente desde el Ejecutivo, resulta lógica la respuesta mayoritaria de los encuestados. Así, la definición de su voto se ha vinculado a la popularidad del Presidente de turno. El treinta y cuatro por ciento que ha manifestado su voto por el análisis del planteamiento representa un importante sector de la ciudadanía que se inclina por una elección consciente. Sin embargo, es valioso plantearse qué tan accesibles pueden ser los espacios de debate cuando tienen lugar los mecanismos de Democracia Directa para favorecer este ejercicio popular.

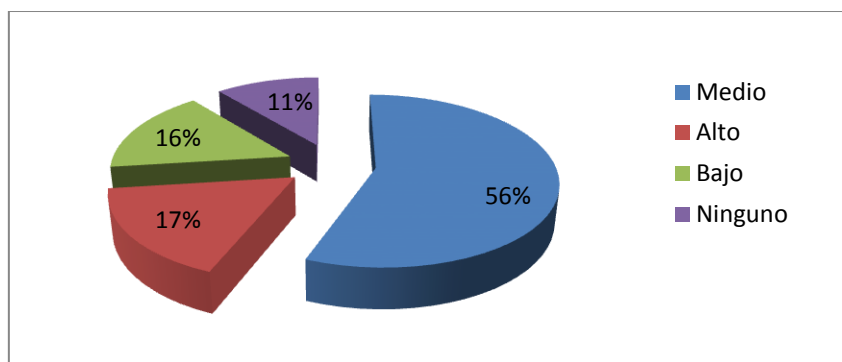
**ÍTEM 6: ¿En qué grado los procesos de reforma constitucional mejoran su nivel de vida cuando se ejecutan por medio de la participación de la ciudadanía a través de los mecanismos de Democracia Directa?**

**Tabla 28: Ítem 6**

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Medio	56	56%
Alto	17	17%
Bajo	16	16%
Ninguno	11	11%
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

Fuente: Resultado de la encuesta/ Elaborado por: Paulina Mosquera H.

**Gráfico 6: Ítem 6**



Fuente: Resultado de la encuesta/ Elaborado por: Paulina Mosquera

**Interpretación:** En lo referente a la relación de nivel de vida y reformas constitucionales vía mecanismos de Democracia Directa el cincuenta y seis por ciento de la ciudadanía encuestada se manifiesta por un grado medio. El diecisiete por ciento responde que sus condiciones mejoraron en un alto nivel. En tanto que el dieciséis por ciento considera que el grado de mejoría ha sido bajo. Finalmente, el once por ciento no ha visto ningún cambio en su estilo de vida.

**Análisis:** En relación a mejores condiciones de vida por reformas constitucionales efectuadas por medio de mecanismos de Democracia Directa las respuestas parecen ser tibias. El porcentaje mayoritaria se expresa por un término medio. Sumado el valor que dan aquellos que se expresan por un bajo y ningún grado de mejoría, puede deducirse que la ciudadanía no se ha sentido partícipe en la construcción de estos cambios legales. Pienso esta condición podría tener un giro importante si se trabajara en la aprehensión de los mecanismos que abren paso a su participación.

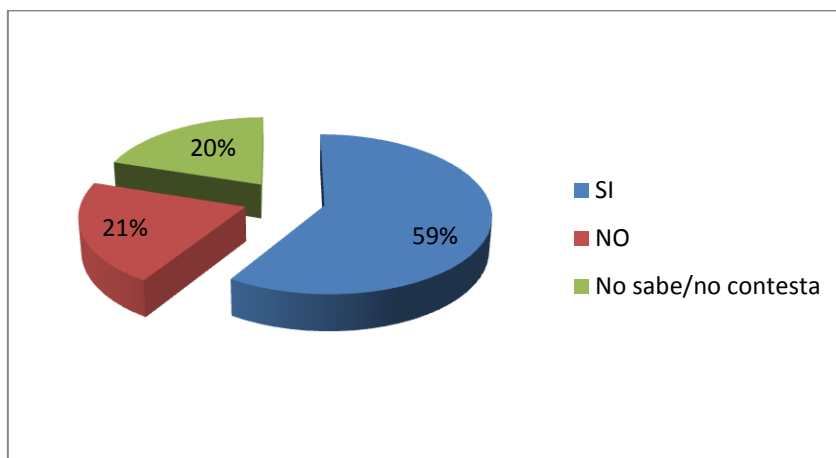
**ÍTEM 7: ¿Considera que los procesos de reforma constitucional producen cambios permanentes cuando han incluido la participación ciudadana a través de mecanismos de Democracia Directa?**

**Tabla 29: Ítem 7**

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	59	59%
NO	21	21%
No sabe/no contesta	20	20%
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

**Gráfico 7: Ítem 7**



**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera

**Interpretación:** En este ítem, el cincuenta y nueve por ciento de la ciudadanía encuestada estima que sí se han producido cambios permanentes con reformas constitucionales llevadas a cabo mediante mecanismos de Democracia Directa. El veintiún por ciento se manifiesta de manera negativa. En tanto que el veinte por ciento no sabe/no contesta.

**Análisis:** Se repite la tendencia positiva hacia los mecanismos de Democracia Directa en los procesos de reforma constitucional. Sin embargo esta percepción de cambios legales permanentes puede traducirse en la intención ciudadana de que así suceda. Lo rescatable de este análisis es que los encuestados perciben que su participación directa en los asuntos públicos puede tener una incidencia importante en la estructura estatal. En cuanto a quienes tienen una respuesta negativa o dubitativa estimo se precisa construir espacios que estimulen la confianza de que la voz del pueblo puede ser escuchada, debatida y trabajada para su efectiva aplicación.

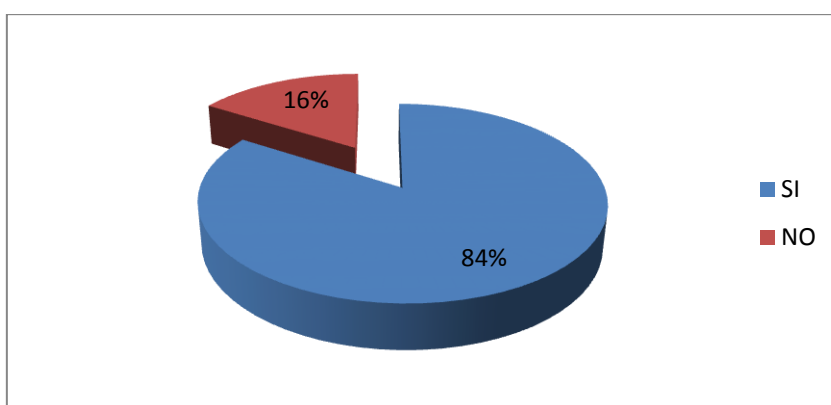
**ÍTEM 8: ¿Los procesos de reforma constitucional requieren de programas de capacitación para que la ciudadanía active mecanismos de Democracia Directa para este fin?**

**Tabla 30: Ítem 8**

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	84	84%
NO	16	16%
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera

**Gráfico 8: Ítem 8**



**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

**Interpretación:** El porcentaje mayoritario aplicado en esta encuesta corresponde a este ítem. El ochenta y seis por ciento de los ciudadanos consultados manifiestan necesaria la aplicación de programas de capacitación para poder ejercer su derecho de participación en la iniciativa de reformas constitucionales de manera efectiva. Apenas un dieciséis por ciento se inclina por una respuesta negativa.

**Análisis:** El nuevo ordenamiento jurídico data de apenas cinco años atrás. Por tanto las normas legales que garantizan la participación ciudadana, especialmente la ejercida a través de mecanismos de Democracia Directa en procesos de reforma constitucional, son recientes y todavía no se registra un ejercicio en su aplicación. Es por tanto normal que gran parte de la ciudadanía, con intención de presentar proyectos legales, tenga la necesidad de guía para su trámite. En este punto estimo que sea el Estado quien encuentre los espacios de difusión, a fin de que esta tarea no se politizada. La meta es que esta iniciativa nazca de la organización netamente de la ciudadanía.

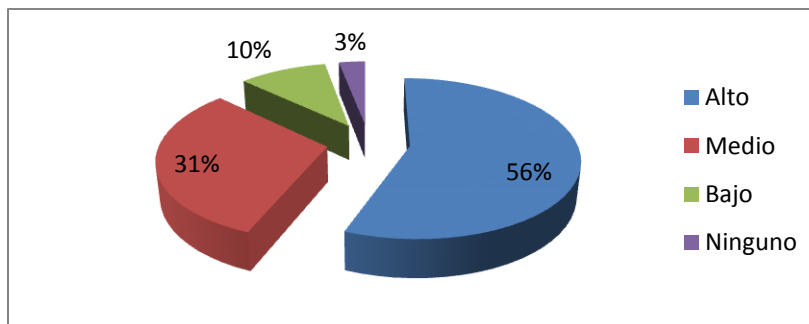
**ÍTEM 9: ¿A su juicio en los procesos de reforma constitucional el grado de organización ciudadana para impulsarlos mediante mecanismos de Democracia Directa debe ser?**

**Tabla 31: Ítem 9**

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Alto	56	56%
Medio	31	31%
Bajo	10	10%
Ninguno	3	3%
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

Fuente: Resultado de la encuesta/ Elaborado por: Paulina Mosquera

**Gráfico 9: Ítem 9**



Fuente: Resultado de la encuesta/ Elaborado por: Paulina Mosquera

**Interpretación:** El cincuenta y seis por ciento estiman que el nivel de organización ciudadana para activar mecanismos de Democracia Directa destinados a impulsar reformas constitucionales, debe ser alto. El treinta y uno por ciento se inclina por una organización media. En tanto que el diez y el tres por ciento manifiesta que el grado de organización puede ser bajo o ninguno, respectivamente.

**Análisis:** Impulsar cambios estructurales desde las filas ciudadanas puede resultar una tarea difícil. Sobre todo porque quienes integrarían la denominada Comisión Popular Promotora son personas que habitualmente desempeñaría variadas ocupaciones. Alcanzar un grupo homogéneo en defensa de un ideal común requiere efectivamente de voluntad un alto grado de organización. Las tareas de creación de proyectos de reforma constitucional así como la consecución de los requisitos exigidos para su efectiva tramitación necesitan de un alto compromiso y convicción de lo que se pretende cambiar. Hasta la fecha este fenómeno ha sido coyuntural. Es preciso iniciar ejercicios participativos que fomenten en la ciudadanía su voluntad de influenciar en los asuntos públicos.

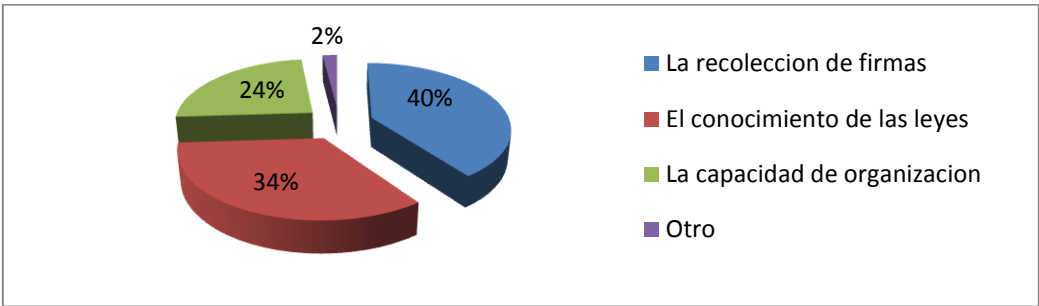
**ÍTEM 10: ¿Cuál es el principal obstáculo que presentan los procesos de reforma constitucional para que la ciudadanía participe a través de los mecanismos de Democracia Directa?**

**Tabla 32: Ítem 10**

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
La recolección de firmas	40	40%
El conocimiento de las leyes	34	34%
La capacidad de organización	24	24%
Otro	2	2%
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

**Gráfico 10: Ítem 10**



**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

**Interpretación:** En referencia a los obstáculos que los encuestados ven en la iniciativa de mecanismos de Democracia Directa está la recolección de firmas con un cuarenta por ciento. Con un treinta y cuatro por ciento el conocimiento de las leyes. La capacidad de organización para el veinticuatro por ciento de los encuestados. Finalmente el dos por ciento considera otros factores como la corrupción.

**Análisis:** La activación de un mecanismo de Democracia Directa requiere del respaldo de firmas, requisito que para el caso de proyectos de reformas constitucionales se vuelve aún más complejo. Esta etapa del proceso podría considerarse como una pre-campaña electoral. La falta de la democratización del conocimiento de la ley ha mantenido a la ciudadanía alejada de la activación de mecanismos de Democracia Directa destinadas a reformas constitucionales. Por lo general la demanda social ha cedido terreno a quienes están dentro de las filas de la política para que tomen la posta. En el alto grado de organización ciudadana para activar estos mecanismos está el obstáculo de alcanzar el consenso ciudadano de impulsar este tipo de propuestas. Finalmente, la corrupción es vista por un pequeño porcentaje también como impedimento para la participación directa de la ciudadanía, reflexión interesante debido a que se puede intuir la desconfianza hacia las instituciones estatales.

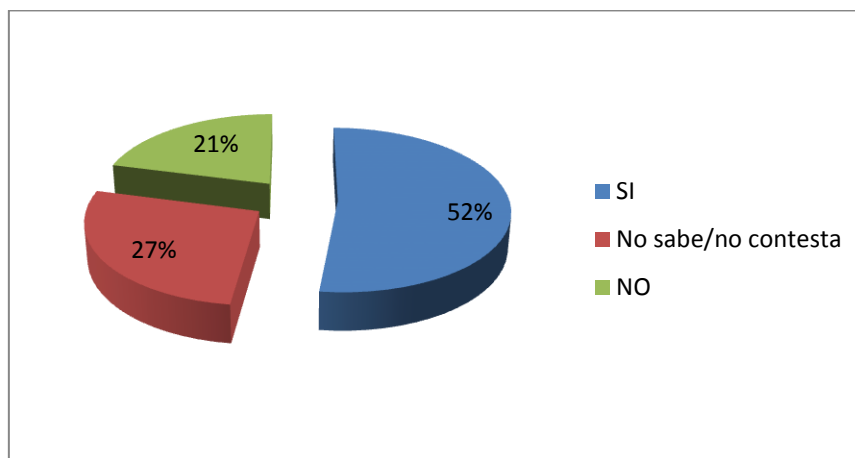
**ÍTEM 11: ¿Los procesos de reforma constitucional incentivan la elaboración de proyectos legales en esta materia, por parte de la ciudadanía, gracias a la inclusión de mecanismos de Democracia Directa?**

**Tabla 33: Ítem 11**

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	52	52%
No sabe/no contesta	27	27%
NO	21	21%
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

**Gráfico 11: Ítem 11**



**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

**Interpretación:** El cincuenta y dos por ciento de los encuestados se manifiesta incentivado por el nuevo ordenamiento legal para participar en la elaboración de proyectos de reforma constitucional. El veintisiete por ciento emite una respuesta dubitativa. En tanto que el veintiuno por ciento responde de manera negativa.

**Análisis:** Entre las respuestas afirmativas y las dubitativas existe un porcentaje importante que ve con buenos ojos la normativa legal que abre las puertas a su participación en mecanismos de Democracia Directa encaminados a reformas constitucionales. Considero preciso trabajar en esta predisposición de la ciudadanía para incidir en los asuntos públicos. Este ejercicio en geografías extranjeras –por ejemplo Uruguay y Suiza- forma parte ya del imaginario social y podría trascender de manera positiva en nuestra nación.

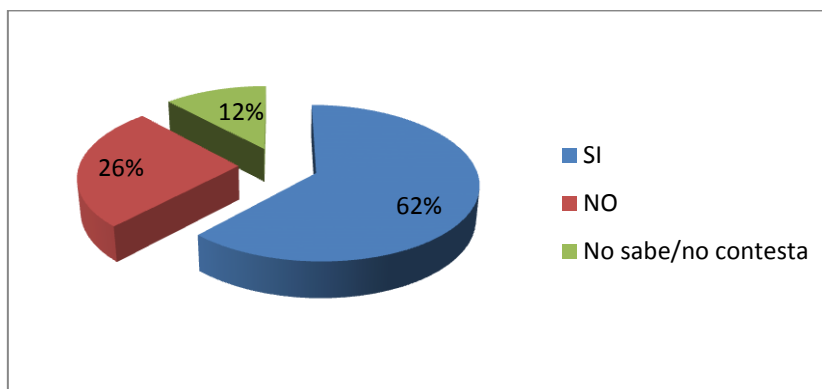
**ÍTEM 12: ¿Estima que los procesos de reforma constitucional incentivan el debate ciudadano debido a la aplicación de mecanismos de Democracia Directa?**

**Tabla 34: Ítem 12**

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	62	62%
NO	26	26%
No sabe/no contesta	12	12%
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

**Gráfico 12: Ítem 12**



**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

**Interpretación:** El sesenta y dos por ciento de los ciudadanos que realizaron la encuesta responde que los mecanismos de Democracia Directa en procesos de reforma constitucional, incentivan el debate. El doce por ciento se manifiesta por la opción no sabe/no contesta. En tanto que el veintiséis por ciento se inclina por la pensar negativamente en este sentido.

**Análisis:** El ejercicio democrático de los últimos treinta y tres años ha permitido la creación de espacios de debate cuando se ha involucrado el tema de reformas constitucionales. La academia, los medios de comunicación e incluso el círculo familiar han experimentado la emisión de reflexiones al respecto. Actualmente, las redes sociales se posicionan como una importante vía de expresión política porque la gente siente escuchada su opinión. Esta puede ser una de las razones por las cuales los encuestados se pronuncian mayoritariamente por el reconocimiento del debate que generan los mecanismos de Democracia Directa.



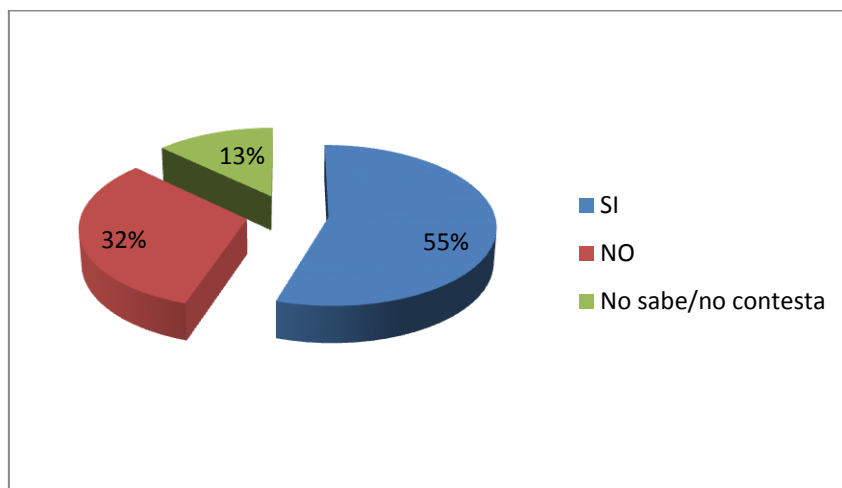
**ÍTEM 13: ¿Los procesos de reforma constitucional incentivan en usted la voluntad de participar en la promoción de mecanismos de Democracia Directa?**

**Tabla 35: Ítem 13**

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	55	55%
NO	32	32%
No sabe/no contesta	13	13%
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

**Gráfico 13: Ítem 13**



**Fuente:** Resultado de la encuesta/ **Elaborado por:** Paulina Mosquera H.

**Interpretación:** El cincuenta y cinco por ciento de los ciudadanos de la muestra seleccionada se pronuncia por una respuesta positiva para participar en la promoción de los mecanismos de Democracia Directa para reformas constitucionales. El trece por ciento emite una respuesta dubitativa. Por una negativa de ejercer este derecho se encuentra el treinta y dos por ciento.

**Análisis:** En vista a los resultados obtenidos se puede concluir que la mayoría de la población tiene la predisposición de trabajar en la promoción de mecanismos de Democracia Directa para reformas constitucionales. Este puede ser considerado como el espacio más exigente de participación ciudadana, en vista de lo cual el trabajo conjunto –ciudadanía y Estado- es preciso para convertir a este ejercicio incorporado en la cultura social, que ayudará a resolver la conflictividad por vías legalmente previstas.

## 8.8 Verificación de los objetivos y contrastación de las variables de la investigación

En la presente investigación he llevado a cabo un estudio teórico y práctico del comportamiento de la ciudadanía frente a los mecanismos de Democracia Directa encaminados a impulsar reformas constitucionales. Desde el año 1979, que el Ecuador retoma un sistema democrático de gobierno se desarrollaron ocho procesos electorales bajo la figura de plebiscitos o referéndums para conseguir cambios legales en el ordenamiento jurídico. Incluso cuando la normativa no contemplaba esta posibilidad, la salida siempre fue invocarla desde el Ejecutivo, bajo la causal de “...asunto de trascendental importancia...”. Es la Constitución de la República de 2008 que abre campo a la incidencia de la participación ciudadana en los asuntos públicos, siendo uno de ellos el tema en el que mayormente ha sido involucrada: la reforma constitucional. En base al problema planteado –esto es: ¿En qué grado la eficiencia de los procesos de reforma y cambio de Constitución Política influye en la demanda de participación ciudadana mediante los mecanismos de Democracia Directa?- procedo a realizar la correspondiente verificación de los objetivos y la contrastación de las variables formuladas.

### 8.8.1 Verificación de los objetivos

El objetivo general se centró en: “*Evidenciar las contradicciones y vacíos legales de la legislación ecuatoriana con respecto a la regulación de los mecanismos de Democracia Directa para viabilizar los procesos de enmienda, reforma y cambio de Constitución Política*”. Al respecto, gracias al estudio planteado en los Capítulos IV y VI, puedo señalar que efectivamente nuestra legislación deja campos abiertos a la interpretación que en cierta medida pueden mermar la voluntad de participación en este ejercicio democrático, entre los que puedo señalar:

- a) La diferenciación legal establecida en los artículos 441 y 442 de la Constitución de la República respecto a lo que se considera como enmienda y reforma parcial deja a la Corte Constitucional la emisión del pronunciamiento respecto a la normativa a ser aplicada. Si realizamos una lectura comparativa de lo planteado en las disposiciones legales expresadas obtenemos que en ambos procedimientos no pueden impulsarse cambios respecto a restricción en los derechos y garantías constitucionales así como la modificación del procedimiento de reforma constitucional. Adicionalmente, transformaciones en la estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado se entendería siempre ser tramitados vía reforma parcial. Determinar en qué caso se encuadraría un posible proyecto puede resultar una tarea de complejo análisis, sujeta a la presión política coyuntural.

- b) Dentro de lo dicho en el literal anterior, cuando la iniciativa provenga de la ciudadanía, del dictamen resultante de la Corte Constitucional dependerá el porcentaje de firmas de respaldo a receptor, requisito de una diferencia significativa para cada uno de los procedimientos indicados: para el caso del proyecto de enmienda el mínimo requerido es del ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral; en tanto que para impulsar el trámite de una reforma parcial se requiere de apenas uno por ciento de firmas.
- c) Finalmente, en lo relativo a la actividad previa que la Comisión Popular Promotora debe promover para la presentación de una iniciativa en los mecanismos de Democracia Directa de manera general, la normativa legal no contempla un apoyo estatal para los ciudadanos que dediquen tiempo y recursos económicos en la elaboración y difusión del proyecto de reforma así como en la consecuente recolección de firmas de respaldo.

Respecto a los objetivos específicos planteado:

- En el primero, que se refería a *señalar que a lo largo del último período democrático del país las crisis institucionales se han resuelto mediante la reforma o creación de una nueva Carta Política*, se alcanzó con el análisis expuesto en el Capítulo VII - Análisis de las consultas populares tendientes a la reforma o cambio de Constitución en el Ecuador desde 1979-. Efectivamente, en treinta y tres años del fin de la dictadura militar, tres Cartas Políticas han regido nuestro ordenamiento jurídico, producto de un ejercicio de mecanismos de Democracia Directa.
- En el segundo objetivo específico –*“Demostrar que la convocatoria a Consulta Popular como mecanismo de Democracia Directa, ha sido decisiva para viabilizar reformas parciales o totales de la Carta Política, evitando casi siempre las disposiciones legales constantes en el ordenamiento jurídico para este tipo de procesos”*– de igual manera se evidenció en el análisis de las consultas populares que tuvieron como fin impulsar reformas constitucionales –Capítulo VII–, dentro del cual se constató a quién perteneció la iniciativa del proceso y en base a qué normativa legal se pidió su convocatoria. Así, de los nueve procesos estudiados, excepto el último procedieron bajo el argumento de *“asunto de trascendental importancia”*, sorteando el procedimiento de reforma establecido en la Constitución correspondiente
- En el tercer objetivo *“Analizar cuáles son las condiciones que merman el empoderamiento ciudadano de los mecanismos de Democracia Directa en los procesos de reforma de la constitución”*, se exploró este

fenómeno gracias a la investigación de campo –ítem 9 y 10-. Así las condiciones que destacan son: los requisitos legales, el conocimiento de las leyes, la capacidad de organización y la corrupción.

- La consecución del cuarto objetivo específico planteado –“*Evidenciar la ausencia de normativa que impulse la formación, organización, funcionamiento y duración de la Comisión Popular Promotora, encargada de llevar adelante la iniciativa en los procesos de reforma y cambio de Constitución a través de mecanismos de Democracia Directa*”- se alcanzó gracias al análisis expuesto en el Capítulo IV sobre *La participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria en la legislación ecuatoriana*. Así, la normativa expuesta en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana solamente refiere de la Comisión Popular Promotora que podrá integrarse por personas naturales, a nombre propio o en representación de personas jurídicas o como portavoces de agrupaciones sociales –artículo 8-.
- Finalmente, el objetivo “*Probar si el rol de la Corte Constitucional en los procesos de reforma constitucional contribuye a la consolidación de los mecanismos de Democracia Directa*”, se evidenció gracias a lo expuesto en el Capítulo VI sobre la participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa en el proceso de reforma constitucional en el Ecuador, dentro del apartado de los límites adjetivos constitucionales. Adicionalmente, en la investigación de campo se llevó a cabo un sondeo del grado de confianza que tiene la ciudadanía en el papel que desempeña la Corte Constitucional en los procesos de reforma constitucional –ítem 4-

### 8.8.2 Contrastación de las variables

En la presente investigación se planteó las siguientes variables:

- **Variable Independiente:** Eficiencia de los procedimientos de revisión constitucional en la Constitución de la República del Ecuador
- **Variable dependiente:** Demanda de participación ciudadana a través de los mecanismos de Democracia Directa.

Si bien es cierto el único proceso de reforma constitucional hasta la fecha del presente trabajo corresponde al llevado a cabo por iniciativa del Presidente de la República, Ec. Rafael Correa, bajo la

modalidad de enmienda en el año 2011, se puede percibir que la normativa legal vigente desde cinco años atrás ha creado esa conciencia de participación en la población. Prueba de ello es el proceso que en la actualidad se desarrolla con la recolección de firmas de respaldo para plantear a la ciudadanía vía mecanismo de Democracia Directa de Consulta Popular la pregunta si está o no de acuerdo con la explotación de los bloques 31 y 43 del Parque Nacional Yasuní, impulsada por el movimiento social Yasunidos.

La eficiencia de los procedimientos de revisión constitucional en nuestro ordenamiento jurídico se puede traducir en la incorporación de la participación directa de los ciudadanos en la iniciativa para presentar proyectos de esta índole. Este reconocimiento es un hito en nuestra historia. En Cartas Políticas anteriores siempre se plantearon fórmulas de reforma constitucional que excluían expresamente la propuesta ciudadana. Esta tarea se mantuvo en manos del Órgano Legislativo, del Ejecutivo e incluso de la función Judicial, Electoral o el organismo Constitucional. Esta fue una de las razones por las cuales la población encontró en la manifestación de la calle el medio para expresar sus demandas. Así, que el ofrecimiento de una normativa expresa que incluya su participación para incidir en los asuntos públicos en el nivel más alto de influencia constituye definitivamente en el aumento de demanda de participación, hecho que se evidencia gracias a la investigación de campo. Más de la mitad de los ciudadanos encuestados reconoce el alto grado de organización que requiere para impulsar proyectos de reforma constitucional, vía mecanismos de Democracia Directa, procesos en los cuales en la misma medida expresan su voluntad de participar.

Este proceso iniciado apenas años atrás requiere de una continua evaluación y reforzamiento para que dotar de herramientas adecuadas que sirvan a la ciudadanía en su proceso de empoderamiento de los asuntos públicos y el consecuente mejoramiento de su condición de vida.

## **8.9 Fundamentación jurídica para la propuesta de reforma legal**

De acuerdo al historial de mecanismos de democracia directa llevados a cabo, tendientes a una reforma constitucional, la tarea de iniciativa ha correspondido al Presidente de la República en un papel de vocero de la demanda social. Así, vale preguntarse qué tan viable ha sido la participación de la ciudadanía para impulsar sin intermediarios propuestas legales y, tras el ejercicio registrado en el último período democrático –desde 1979–, proyectos de revisión de la Carta Magna.

Alcanzar la concertación social en la creación de nuestras normas constitucionales en los últimos treinta y tres años ha sido fruto de la coyuntura. La Carta Política de 1979 nace con el fin de la década

de la dictadura militar; la Carta Magna de 1998, tras el vacío legal en el que el país recayó con el derrocamiento del abogado Abdalá Bucaram; y, finalmente la Constitución de la República del 2008 que devino después de una profunda crisis política que dejó como saldo dos presidentes destituidos por la acción popular en las calles y una baja aceptación de los partidos políticos. Encaminar esta acción ciudadana en la proposición de reformas constitucionales ha sido legalmente recogido en la Constitución vigente y en las leyes de la materia.

Para impulsar un proyecto de enmienda o reforma constitucional, así como la convocatoria de una Asamblea Constituyente desde las bases de la ciudadanía, se precisa concurren una serie de factores: aprehender la necesidad de cambios permanentes y profundos, voluntad de participación, capacidad de organización, tiempo y recursos, entre otros. ¿En qué grado de igualdad puede por tanto ubicarse el accionar de la Comisión Popular Promotora frente a todo el aparataje estatal? La propuesta del presente trabajo investigativo se centra así en estimular la actividad de la Comisión Popular Promotora, que activa la Iniciativa Popular Normativa y la Consulta Popular a nombre de la ciudadanía para impulsar posibles reformas constitucionales, y específicamente en el apoyo que podría recibir de las arcas estatales para su actividad de promoción encaminada a cumplir con el requisito para su admisión: la recolección de firmas. Por tanto, propongo la inclusión de una reforma en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que contemple una disposición legal que reconozca una **compensación económica** para la Comisión Popular Promotora que alcance el trámite de enmienda y reforma constitucional así como la realización de la consulta popular para la convocatoria de la Asamblea Constituyente.

El nuevo ordenamiento jurídico instaurado desde la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008 da un impulso significativo a la participación ciudadana en los asuntos públicos. La normativa se encamina a potencializar prácticas de democracia directa que contribuya con la instaurada representatividad, a mejorar las condiciones de vida de la población. Así, en el artículo primero de la Constitución de la República, inciso segundo se reconoce que: ...*“La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución...”*

Dentro del Título II de la normativa constitucional, en el Capítulo Quinto, se consagran los derechos de participación, entre ellos: 2. *Participar en los asuntos de interés público*; 3. *Presentar proyectos de iniciativa popular normativa*; y, 4. *Ser consultados*. En referencia al derecho de participar en los asuntos de interés

público, el inciso tercero del artículo 95 de la Constitución de la República, especifica que su ejercicio tiene lugar gracias a mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria. Dentro de la Democracia Directa la Constitución de la República consagra tres mecanismos: la iniciativa popular normativa; la consulta popular; y, la revocatoria del mandato –Sección Cuarta, Capítulo Primero del Título IV sobre la Participación y organización del Poder-. Y es precisamente los dos primeros que son tomados en cuenta para operar la enmienda y reforma constitucional así como la convocatoria a Asamblea Constituyente, de conformidad con los artículos 441, 442 y 444, equiparando la iniciativa de la ciudadanía con la del Ejecutivo y el Legislativo.

El requisito para que así opere la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional es la recolección de un determinado número de firmas de respaldo de las personas inscritas en el registro electoral, según sea el procedimiento a aplicar. El cumplimiento efectivo de esta actividad implica tiempo y recursos de quienes decidan conformar la Comisión Popular Promotora. Por ello, con el fin de impulsar la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional y convocatoria de la Asamblea Constituyente en base a los artículos constitucionales ya citados, que reconocen este derecho, así como el numeral tercero del artículo 85 de la Constitución de la República, que dispone que: *3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades*”, considerando que estos temas se enmarcan en la formulación de políticas públicas, propongo se incorpore un artículo en la Ley Orgánica de la Participación Ciudadana, en base a los siguientes lineamientos:

- Reconocer, en todos los mecanismos de democracia directa -iniciativa popular normativa, consulta popular y revocatoria del mandato- una compensación económica para los integrantes de la Comisión Popular Promotora por la actividad de difusión y recolección de firmas de respaldo, una vez que proceda la tramitación del mecanismo.
- Establecer como requisito la justificación de los gastos incurridos.
- Determinar una cantidad tope a ser reconocida a favor de la Comisión Popular Promotora.

## CAPÍTULO IX.

### 9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 9.1 Conclusiones

- Tras la realización del presente trabajo, fruto de la investigación teórica y práctica de la participación ciudadana y su incidencia en los procesos de reforma constitucional, extraigo como conclusión general que el nuevo ordenamiento jurídico implantado a partir de la Constitución de la República del año 2008 representa un hito en nuestra historia. Disposiciones legales previas no contemplaban la iniciativa ciudadana para impulsar mecanismos de Democracia Directa encaminados a la modificación de la Constitución de la República. Ese vacío jurídico es por tanto el que a la larga desencadenó la ejecución de procesos no previstos en la Constitución para su reforma, con el fin de legitimar el clamor de la demanda social. Sin embargo, la normativa no puede considerarse acabada. Existen aún textos que pueden prestarse a la interpretación de la coyuntura. Ejemplo de lo manifestado es esa delgada distancia que se plantea entre aplicar un procedimiento de enmienda o reforma parcial. Entrar en la sola resolución de este cuestionamiento implicaría por sí sola la necesaria realización de una Consulta Popular con el fin de convocar a una Asamblea Constituyente, según lo plantea el Capítulo Tercero, Título IX de la Constitución de la República.
- Ha sido evidente en la realización del presente análisis la recurrencia de crisis institucionales a lo largo de nuestra historia. Específicamente, en el último período democrático –desde 1979-, la conflictividad social solamente pudo ser resuelta gracias a fórmulas preparadas de reforma constitucional. Sin embargo su temporánea aplicación representaron en definitiva la ausencia de la concertación social en la construcción de políticas públicas que guíen la elaboración de normas legales a largo plazo.
- Las reformas constitucionales llevadas a cabo en el espacio temporal investigado –desde 1979- fueron fruto de Consultas Populares. Excepto en el último referéndum del año 2011, todos los procesos efectuados se ampararon en la facultad del Ejecutivo de presentar a la ciudadanía “*cuestiones de trascendental importancia*”. La pertenencia del proyecto al Gobierno de turno provocó por tanto un voto parcializado por la popularidad de quien lo presidía.



- Uno de los principales factores que mantuvieron al margen a la ciudadanía en los procesos de reforma constitucional, fue la falta de normativa legal que prevea su participación directa. Situación en la actualidad superada en gran parte por el nuevo ordenamiento jurídico. Adicionalmente, en la investigación de campo se evidenció que otra condición que ha mermado el empoderamiento ciudadano de los mecanismos de Democracia Directa en procesos de reforma constitucional es la falta de conocimiento de las leyes. Y finalmente, un nivel alto de organización que minimicen los conflictos que efectivamente surgirán en la construcción del proyecto y la consolidación de su tramitación.
  
- Al ser objeto de estudio del presente trabajo la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional, la Comisión Popular Promotora constituye el motor impulsor de los mecanismos de Democracia Directa en esta materia. Al respecto, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana solamente cuenta con reconocer su integración –por personas naturales, por sus propios derechos o en representación de personas jurídicas o agrupaciones sociales- y la disposición expresa de su participación en los debates legislativos, producto de la tramitación de la reforma parcial. Sin embargo, respecto a la actividad de elaboración del proyecto, su difusión y consecuente recolección de firmas, no hay disposición legal que respalde a quienes renunciando a su tiempo y percepción de recursos se dediquen a impulsar la iniciativa.
  
- El papel que desempeña la Corte Constitucional en los procesos de reforma de la Constitución de la República es determinante al momento de dictaminar cuál normativa aplicar. En la conciencia ciudadana existe un alto grado de aceptación hacia este organismo estatal. Así, en la investigación de campo se registra un porcentaje importante de encuestados que se inclina por reconocer en su función una garantía para el desenvolvimiento de mecanismos de Democracia Directa involucrados en la reforma constitucional.
  
- Todos los actores involucrados en el proceso de reforma constitucional –Función Ejecutiva, Legislativa, entidades estatales y ciudadanía- están llamados a formular proyectos que observen un desarrollo progresivo de los derechos ya contemplados en la legislación. Este axioma contemplado en la parte final del número 8 del artículo 11 y artículo 84 de la Constitución de la República concordante con la concepción de avanzada de nuestra cultura jurídica, garantiza el establecimiento de ordenamientos legales justos y estables.

## 9.2 Recomendaciones

- En referencia a la normativa legal sobre reformas constitucionales, estimo conveniente precisar en qué casos opera una enmienda y una reforma parcial. La fórmula que planteo es enumerar los Títulos del cuerpo legal que en caso de modificación deben necesariamente tramitarse por el procedimiento previsto en el artículo 442 de la Constitución de la República. En vista del procedimiento que esto implica –pues se precisa medie una Consulta Popular que convoque a una Asamblea Constituyente para el efecto- cuento con plasmar este aporte a ser considerado en el momento oportuno en que los acontecimientos así lo ameriten.
- Respecto a las firmas de respaldo planteo conveniente revisar la proporción que debe existir entre el porcentaje previsto para impulsar una enmienda y el de una reforma parcial. Actualmente, en el primer caso –que se entiende ser una transformación de menor grado- es preciso recolectar el ocho por ciento de personas inscritas en el registro electoral –artículo 441 de la Constitución de la República-. En tanto que para el segundo caso, la normativa exige el respaldo de apenas el uno por ciento de los sufragantes.
- Establecer normas que complementen mecanismos de Democracia Directa con la tradición de la representación ha significado un gran avance para subsanar las falencias que presentaba el sistema décadas atrás. El reto consiste ahora en encontrar el punto de equilibrio que garantice el apoyo estatal a la participación ciudadana y que impulse un proceso auténtico de soberanía. El involucramiento excesivo de lo público en este empoderamiento innato de la población puede a la larga terminar por sofocar su iniciativa. La mejor manera de construir una ciudadanía participativa, considero, es el ejercicio continuo de este tipo de prácticas, y en esta actividad el papel que juegan los gobiernos seccionales es el que a la larga pueden marcar la diferencia.
- Impulsar desde la academia, que la ciudadanía aprehenda la iniciativa de los mecanismos de Democracia Directa, que como tal deben surgir de sus propias filas. No hay por tanto proceso más auténtico que acudir a las urnas para optar por planteamientos fruto de la conciencia soberana y desechar la parcialización de nuestro voto.
- Como parte de los factores que merman la participación directa de la ciudadanía en procesos de reforma constitucional, está el conocimiento de las leyes. Al respecto propongo que como parte de la vinculación que la academia debe tener como la comunidad se organice cursos cortos de temas

específicos de la Constitución de la República. Este cuerpo legal considero debe ser conocido por la población en general, sin tomar en consideración el rol que desempeñe el ciudadano en la sociedad.

- Establecer disposiciones legales que respalden la actividad previa a la tramitación de un mecanismo de Democracia Directa dentro del proceso de reforma constitucional. Respecto a esto he propuesto un proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana donde se incluya una compensación económica para los integrantes de la Comisión Popular Promotora que alcancen la admisión ya sea del referéndum –en el caso de enmienda-, del debate legislativo –cuando se trate de una reforma parcial- o, de la Consulta Popular –por convocatoria a una Asamblea Constituyente-
- Finalmente, velar como ciudadanía de que las actividades que desarrollan las funciones del Estado se encaminen a incentivar la práctica de la Democracia Directa.

### **9.2.1 Propuesta de reforma legal**

#### ASAMBLEA NACIONAL

#### EL PLENO

#### Considerando:

Que, el Artículo 120, número 6 de la Constitución de la República y el Artículo 9, número 6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, establecen atribución de la Asamblea Nacional el expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio;

Que, el Artículo 11, número 1 de la Constitución de la República establece que los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento;

Que, el Artículo 61, números 2 y 3, de la Constitución de la República reconoce el derecho de las ecuatorianas y ecuatorianos de participar en los asuntos de interés público y de presentar proyectos de iniciativa popular normativa;

Que, el Artículo 83, número 17, de la Constitución de la República establece como deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y ecuatorianos participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente;

Que, el Artículo 85, número 3 de la Constitución de la República menciona que el Estado garantiza la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos indicando además que se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades;

Que, el Artículo 95, inciso tercero, de la Constitución de la República contempla que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa y comunitaria;

Que, en la Sección Cuarta, Capítulo Primero, Título IV de la Constitución de la República, reconoce como mecanismos de democracia directa a la iniciativa popular normativa, consulta popular y revocatoria del mandato;

Que, el Capítulo Tercero, del Título IX de la Constitución de la República, contempla mecanismos de democracia directa en los procesos de reforma constitucional; y

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, expide la siguiente:

## LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**Artículo 1.-** A continuación del Artículo 5, agregar un artículo innumerado que diga:

“Artículo innumerado.- Compensación económica para la actividad de recolección de firmas.- El Estado reconocerá a favor de la Comisión Popular Promotora una compensación económica destinada a cubrir los gastos en los que hubieren incurrido por la actividad de la difusión de la propuesta objeto del mecanismos de democracia directa y consiguiente recolección de firmas, una vez que proceda su efectivo trámite en el órgano correspondiente

La entrega de esta compensación procederá previa justificación documentada de los gastos incurridos y no podrá exceder de la cantidad que resulte de multiplicar el valor de cero como diez centavos de dólar de los Estados Unidos de América por el número de ciudadanos que correspondan al porcentaje de firmas a reunir.

**Artículo final.-** La presente Ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los.....días del mes de..... de dos mil....

f.).....Presidenta/e

f.).....Secretaria/o General

## BIBLIOGRAFÍA

### Textos:

- Badeni, B. (2006) *Tratado de Derecho Constitucional*. Argentina: La ley.
- Calame, P.; Talmant, A. (1997) *L'Etat au Coeur, le meccano de la gouvernance*. Francia: Descleé de Brouwer.
- Ferrajoli, L. (2001) *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. España: Trotta.
- Held, D. (2007). *Modelos de Democracia*. Tercera Edición. España: Alianza.
- Héller, H. (1942). *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, S. (2006). *Metodología de la Investigación*. México: Editorial Pearson.
- Kaufmann, B.; Büchi, R.; Braun, N. (2007) *Guía de la democracia directa en Suiza y más allá*. Primera Edición (español). Suiza: Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa.
- Kelsen, H. (1975). *Teoría General del Estado*. Traducción, Legaz, L. México: Editora Nacional.
- Leiva Zea, F. (1996). *Nociones de metodología de Investigación Científica*. Ecuador: Marca Gráfica.
- López, M.J. (1973) *Manual de Derecho Político*. Argentina: Editorial Kapeluz S.A.
- Pachano, S. (2008). *Democracia Directa: principios básicos y su aplicación en el Ecuador*. Ecuador: Corporación Participación Ciudadana
- Quintero, R. (1978, abril). *El carácter de la estructura institucional de la Representación Política en el Estado ecuatoriano del siglo XIX*. Ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Historia y Realidad Económica y Social del Ecuador, Cuenca.

- Real Academia Española (2001) *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima Segunda Edición. España: Espasa
- Sartori, G. (1987). *Teoría de la Democracia*. España: Alianza.
- Schmitt, C. (1982). *Teoría de la Constitución*. Traducción: Ayala, F. España: Alianza Editorial.
- Sieyés, E. (2003). *¿Qué es el Tercer Estado?* España: Alianza
- Wollstonecraft, M. (1792). *Vindicación de los Derechos de la mujer*. España: Cátedra.
- Zambrano Álvarez, D. (2012). *Derecho Electoral: Pluralidad y Democracia*. Primera Edición. Ecuador: Tribunal Contencioso Electoral

#### **Normativa legal**

- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No 449 del 20 de octubre de 2008. Reformas aprobadas en el Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011, resultados publicados en el Suplemento del Registro Oficial No. 490 de 13 de julio de 2011.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento No. 175 de 20 de abril de 2010.
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de abril de 2009
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento No. 52 de 22 de octubre de 2009.
- Registro Oficial No. 564 de 12 de abril de 1978
- Registro Oficial No. 563 del 13 de noviembre de 1986
- Registro Oficial No. 100 de 31 de julio de 1996

- Registro Oficial No. 80 de 5 de junio de 1997
- Registro Oficial Suplemento No. 490 del 13 de julio de 2001



## BIBLIOGRAFÍA VIRTUAL

- Censo de Población y Vivienda (2010), INEC/ Dirección Metropolitana de Gestión de Información, SGP, MDMQ disponible en URL:  
<http://geoinfo.quito.gob.ec/documentos/adz/FICHA%20INF%20CPV%202010%20RESUMEN.pdf>.  
[Consulta 31 de julio de 2013]
- Constitución de la Nación de Argentina (2004) disponible en URL:  
[http://www.mininterior.gov.ar/asuntos\\_politicos\\_y\\_alectorales/dine/infogral/archivos\\_legislacion/Constitucion\\_argentina.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_alectorales/dine/infogral/archivos_legislacion/Constitucion_argentina.pdf) [Consulta 12 de julio de 2013]
- Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia (2008) disponible en URL:  
<http://www.patrianueva.bo/constitucion/> [Consulta 10 de julio de 2013]
- Constitución Política de la República de Chile (1980) disponible en URL:  
[http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion\\_politica.pdf](http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf) [Consulta 11 de julio de 2013]
- Constitución Política de Colombia (1991) disponible en URL: <http://senado.gov.co/el-senado/normatividad/constitucion-politica> [Consulta 13 de julio de 2013]
- Constitución de la República de El Salvador (1983) disponible en URL:  
<http://www.asamblea.gob.sv/asamblea-legislativa/constitucion/constitucion-vigente> [Consulta 11 de julio de 2013]
- Constitución de la República del Paraguay (1992) disponible en URL:  
<http://www.redparaguaya.com/constitucion/> [Consulta 12 de julio de 2013]
- Constitución Política del Perú (1993) disponible en URL:  
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/\\$\\$ViewTemplate%20for%20constitucion?OpenForm](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/$$ViewTemplate%20for%20constitucion?OpenForm) [Consulta 12 de julio de 2013]
- Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967) con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre

de 2004, disponible en URL: <http://presidencia.gub.uy/normativa/constitucion-de-la-republica> [Consulta 10 de julio de 2013]

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) disponible en URL: <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm> [Consulta 10 de julio de 2013]
- Burke, E.( 1774) *Discurso a los electores de Bristol* disponible en URL: <http://constitucionweb.blogspot.com/2010/12/discurso-los-electores-de-bristol.html> [Consulta 7 de mayo de 2013]
- Brewer-Carías, A.R. (2004) *Modelos de Revisión Constitucional en América Latina* disponible en URL: <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204,%20451.%20Modelos%20de%20revisi%C3%B3n%20constitucional%20Santiago%2001-04.pdf> [Consulta 16 de mayo de 2013]
- Informe del Presidente del Tribunal Supremo Electoral (1997) disponible en URL: [http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/17555/libro\\_2.pdf?sequence=2](http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/17555/libro_2.pdf?sequence=2) [Consulta 23 de julio de 2013]
- Resultados Oficiales Consulta Popular 2006 disponible en URL: [https://app.cne.gob.ec/Resultados2006\\_2v/](https://app.cne.gob.ec/Resultados2006_2v/) [Consulta 25 de julio de 2013]
- Resultados Oficiales Consulta Popular de 15 de abril del 2007 disponible en URL: <https://app.cne.gob.ec/Resultados2007/> [Consulta 25 de julio de 2013]
- Resultados Oficiales Referéndum 2008 disponible en URL: <https://app.cne.gob.ec/resultadosrefe2008/> [Consulta 26 de julio de 2013]

## ANEXOS

### 1. Cuestionario-Investigación de campo

**UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**CARRERA DE DERECHO**

**ENCUESTA SOBRE EL TEMA: “LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS  
DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN LOS PROCESOS DE  
REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA”**

**OBJETIVO:** Determinar la incidencia de los procesos de reforma constitucional –contemplados en los artículos del 441 al 444 de la Constitución de la República del Ecuador- en la participación ciudadana a través de los mecanismos de Democracia Directa

Edad:

Sexo: Femenino ☐ Masculino ☐

**INSTRUCCIÓN:** Lea con atención y marque con una equis (X) en la respuesta.

**1. Los procesos de reforma constitucional plantean normas legales de participación ciudadana a través de mecanismos de Democracia Directa**

☐ Sí

☐ No

☐ No sabe / no contesta

- 2. Sí los procesos de reforma constitucional implementan formas de participación ciudadana a través de mecanismos de Democracia Directa, seleccione cuál o cuáles son estos:**

☐ Iniciativa Popular Normativa

☐ Consulta Popular

☐ Revocatoria del Mandato

- 3. Los procesos de reforma constitucional garantizan la transparencia de la participación ciudadana por la inclusión de mecanismos de Democracia Directa**

☐ Sí

☐ No

☐ No sabe / no contesta

- 4. Los procesos de reforma constitucional garantizan que el papel que desempeña la Corte Constitucional contribuya al desenvolvimiento de los mecanismos de Democracia Directa**

☐ Sí

☐ No

☐ No sabe / no contesta

- 5. En los procesos de reforma constitucional qué factor o factores influyen en el voto ciudadano cuando se llevan a cabo mediante mecanismos de democracia directa**

- ☐ El grado de aceptación del gobierno de turno
- ☐ El análisis del planteamiento
- ☐ Otro. ¿Cuál? \_\_\_\_\_

- 6. En qué grado los procesos de reforma constitucional mejoran su nivel de vida cuando se ejecutan por medio de la participación de la ciudadanía a través de los mecanismos de Democracia Directa**

- ☐ Alto
- ☐ Medio
- ☐ Bajo
- ☐ Ninguno

- 7. Considera que los procesos de reforma constitucional producen cambios permanentes cuando han incluido la participación ciudadana a través de mecanismos de Democracia Directa**

- ☐ Sí
- ☐ No
- ☐ No sabe / no contesta

- 8 Los procesos de reforma constitucional requieren de programas de capacitación para que la ciudadanía active mecanismos de Democracia Directa para este fin**

☐ Sí

☐ No

- 9. A su juicio en los procesos de reforma constitucional el grado de organización ciudadana para impulsarlos mediante mecanismos de Democracia Directa debe ser:**

☐ Alto

☐ Medio

☐ Bajo

☐ Ninguno

- 10. ¿Cuál es el principal obstáculo que presentan los procesos de reforma constitucional para que la ciudadanía participe a través de los mecanismos de Democracia Directa?**

☐ El porcentaje de firmas a recolectar

☐ La capacidad de organización

☐ El conocimiento de las leyes

☐ Otro. ¿Cuál? \_\_\_\_\_

**11. Los procesos de reforma constitucional incentivan la elaboración de proyectos legales en esta materia, por parte de la ciudadanía, gracias a la inclusión de mecanismos de Democracia Directa**

☐ Sí

☐ No

☐ No sabe / no contesta

**12. Estima que los procesos de reforma constitucional incentivan el debate ciudadano debido a la aplicación de mecanismos de Democracia Directa**

☐ Sí

☐ No

☐ No sabe / no contesta

**13. Los procesos de reforma constitucional incentivan en usted la voluntad de participar en la promoción de un mecanismos de Democracia Directa**

☐ Sí

☐ No

☐ No sabe / no contesta

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN